

99.028

Message relatif à l'approbation des accords sectoriels entre la Suisse et la CE

du 23 juin 1999

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

Nous avons l'honneur de vous soumettre par le présent message, en vous proposant de les adopter, l'arrêté fédéral relatif à l'approbation des accords sectoriels entre la Suisse et la CE ainsi que les actes législatifs relatifs à la transposition des accords en droit suisse et aux mesures d'accompagnement.

En outre, nous vous proposons de classer les motions et postulats suivants:

1997	P	97.3363	Accords sectoriels bilatéraux avec l'UE. Elargissement aux pays de l'AELE (N 10.10.1997, Vollmer)
1998	P	98.3158	Négociations bilatérales. Perspectives de réussite (N, groupe radical-démocratique)
1998	P	98.3174	Négociations bilatérales. Perspectives de réussite (E 8.10.98, Beerli)

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

23 juin 1999

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Ruth Dreifuss
Le chancelier de la Confédération, François Couchepin

Condensé

Les accords sectoriels soumis à votre approbation sont le fruit de négociations majeures conduites dans le cadre de la politique suisse d'intégration suite au rejet de l'Espace Economique Européen (EEE), le 6 décembre 1992. Nous attendons deux choses de ces accords, d'une part qu'ils contribuent à maintenir la compétitivité de l'économie suisse et, d'autre part, qu'ils améliorent la qualité de la place économique suisse dans ses relations avec le marché intérieur de l'UE. Par la conclusion de ces accords, le Conseil fédéral entend agir contre l'isolement politique, institutionnel et culturel du pays.

Les négociations sectorielles entre la Suisse et l'Union européenne se sont déroulées dans une époque marquée par des bouleversements internationaux, politiques, économiques et sociaux: globalisation et régionalisation de l'économie mondiale, tendance à l'intégration d'espaces économiques toujours plus grands en raison de l'intensification de la concurrence, multilatéralisation des relations politiques régionales et mondiales, consolidation de l'UE et élargissement aux pays d'Europe de l'Est, conflits armés aux confins de l'Europe centrale (Bosnie, Kosovo) et renforcement de la collaboration de divers acteurs et organisations internationales, notamment dans les domaines de la politique des réfugiés et de la sécurité. Tous ces facteurs, auxquels il faut ajouter des développements intérieurs, ont influé d'une manière ou d'une autre sur l'ouverture et la progression des négociations sectorielles jusqu'à leur conclusion politique le 11 décembre 1998, conclusion intervenue en marge du sommet de l'UE à Vienne.

Le Conseil de l'UE s'est déclaré prêt, fin 1993, à ouvrir des négociations avec la Suisse dans les sept domaines suivants: recherche, marchés publics, obstacles techniques au commerce, agriculture, transport aérien, transports terrestres et la circulation des personnes. Ces domaines se recoupent avec les dix secteurs d'intérêts suisses définis par le Conseil fédéral au début de 1993. Le 20 février 1994, l'acceptation par le peuple et les cantons suisses de l'initiative pour la protection des Alpes a néanmoins conduit à une pause de réflexion, de part et d'autre. Celle-ci ne s'est terminée qu'à la fin de 1994, lors de l'adoption des mandats formels de négociation et de l'ouverture formelle de celles-ci le 12 décembre 1994, après que la Suisse eut pris l'engagement de formuler de manière non discriminatoire le mandat constitutionnel pour la protection des Alpes.

Le Conseil fédéral a précisé les mandats de négociation le 3 avril 1996. Ceux-ci ont été adoptés après consultation interne, sur la base d'un large consensus, et ont contribué de manière déterminante à l'avancée des négociations sur la circulation des personnes, avancée intervenue à Bruxelles le 15 juillet 1996. Une autre consultation interne a été organisée en mai 1997 rendue nécessaire par la recherche d'une solution satisfaisante pour les deux parties dans le domaine des transports terrestres. Un accord a été passé à Kloten le 23 janvier 1998. La conclusion technique des négociations au niveau des coordonnateurs est intervenue le 16 juin 1998. Dans la nuit du 30 novembre au 1er décembre 1998, les négociations sur les transports terrestres ont pu se conclure de façon définitive. Au niveau politique, la conclusion des négociations s'est opérée le 11 décembre 1998 à Vienne, après que les coordonnateurs eurent effectué une ultime ronde de négociations les 8/9 décembre

1998. Les textes des accords ont été paraphés le 26 février 1999. Leur signature s'est déroulée le 21 juin 1999 à Luxembourg.

Dans le domaine de la recherche, l'accord négocié crée un environnement propice à la recherche en Suisse tout en ouvrant de nouvelles possibilités à la collaboration transfrontalière. Il contribue au maintien en Suisse d'un site scientifique et technologique de haut niveau. Les entreprises étaient jusqu'ici confrontées à trois types de problèmes lorsqu'elles voulaient participer à des programmes de recherche communautaires: 1) l'impossibilité pour leurs chercheurs de jouer le rôle de coordinateur de projets, 2) l'impossibilité d'accéder aux résultats de projets de recherche auxquels la Suisse n'a pas participé et 3) la nécessité de trouver, pour lancer un projet, deux partenaires de l'Espace Economique Européen alors qu'un Etat membre de l'UE n'en a besoin que d'un. Les contributions financières qui seront versées au budget communautaire de la recherche généreront pour les instituts de recherche suisses de considérables retours de fonds en provenance de l'UE.

L'accord sur les marchés publics ouvre aux fournisseurs suisses un accès non discriminatoire par rapport à leurs concurrents de l'UE aux mandats des entreprises chargées de l'approvisionnement en eau et en énergie, de l'offre de transports urbains et régionaux, des chemins de fer et des télécommunications. Les acteurs économiques suisses auront accès à un énorme marché, celui des marchés publics européens, grâce à des procédures d'adjudication transparentes. A l'inverse, la concurrence au sein des marchés publics suisses se verra, y compris au niveau communal, renforcée.

L'accord sur la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité va diminuer les obstacles techniques au commerce dans les échanges de produits industriels entre la Suisse et l'UE. Il introduit des facilitations notables dans des secteurs économiques importants comme l'industrie des machines, l'industrie pharmaceutique et des produits médicaux ainsi que les télécommunications. Les examens de la conformité coûteux qui étaient effectués à double pourront désormais être évités dans la plupart des cas, ce qui permettra aux industriels suisses d'écouler plus rapidement et plus facilement leurs produits sur le marché européen. Les désavantages dont souffraient jusqu'à présent les exportateurs suisses par rapport à leurs concurrents de l'espace économique européen vont pouvoir se réduire.

L'accord relatif aux échanges de produits agricoles contient tous les ingrédients nécessaires au renforcement des échanges commerciaux de produits agricoles entre la Suisse et son principal partenaire, l'UE. Les résultats des négociations s'inscrivent dans le droit fil des orientations nouvelles données par le Conseil fédéral à la politique agricole en 1992. L'écoulement des exportations est en outre facilité par le démantèlement des obstacles au commerce. Les deux parties s'octroient de nouvelles concessions tarifaires sur des produits agricoles, dans les secteurs du lait (en premier lieu le fromage), des fruits et légumes, de l'horticulture, de la viande bovine et porcine, ainsi que des spécialités de vins.

L'accord sur le transport aérien règle, sur la base de la réciprocité, l'accès des compagnies aériennes suisses au marché européen libéralisé. Les droits de trafic seront octroyés aux transporteurs aériens suisses de manière progressive. Leur compétitivité s'améliorera au fur et à mesure que s'ouvriront à eux les marchés de

l'UE. Les compagnies aériennes suisses pourront aménager librement leurs tarifs et leurs horaires de vol, sans plus avoir besoin d'autorisations de prix ou de plans de vol.

L'accord sur les transports terrestres coordonne la politique des transports entre la Suisse et les Etats de l'UE, dans le souci de promouvoir à la fois la mobilité durable et la protection de l'environnement ainsi qu'un écoulement efficace du trafic par le libre choix des moyens de transport les plus appropriés. C'est également un accord de libéralisation qui prévoit l'ouverture progressive et réciproque des marchés des transports routiers et ferroviaires des voyageurs et des marchandises. L'accord ménage une période transitoire jusqu'en 2005, respectivement 2007 ou 2008, date à partir de laquelle le régime sera définitif. Il prévoit en outre le relèvement de la limite des poids lourds en Suisse à 34 t en 2001 et à 40 t en 2005, parallèlement à une forte augmentation de la redevance routière qui devrait contribuer à reporter le transport des marchandises de la route au rail, comme le stipule une disposition constitutionnelle.

Objectif déclaré de l'accord sur la circulation des personnes: introduire par étapes la libre circulation des citoyennes et citoyens de la Suisse et des pays de l'UE. La circulation des personnes actives, libre de tout contingent, ne sera introduite à titre expérimental que dans cinq ans. Pendant sept années supplémentaires, la Suisse pourra se prémunir contre l'arrivée massive de travailleurs de l'Union européenne sur son sol. Elle aura la possibilité de réintroduire des contingents. Ainsi, la libre circulation ne deviendra réalité que dans douze ans. L'accord a été conclu pour une durée initiale de sept ans. Il sera ensuite renouvelé pour une durée indéterminée sauf préavis contraire des parties.

Il est proposé dans le message d'approuver non seulement les sept accords bilatéraux, mais également des modifications d'actes législatifs (lois). Répondant en premier lieu à des considérations de transparence, ces modifications de lois concernent trois domaines: l'agriculture (1 loi), les transports terrestres (2 lois) et la circulation des personnes (12 lois). A cela s'ajoute l'arrêté financier pour l'accord sur la recherche. Par ailleurs, le Conseil fédéral propose des mesures d'accompagnement, au niveau d'une loi, dans les mêmes trois domaines, y compris un arrêté financier en faveur de la promotion du trafic combiné. La loi sur les avocats, qui contient également des dispositions nécessaires à la transposition des accords, fait l'objet d'un message séparé.

Le Conseil fédéral recommande la conclusion des accords, car il est convaincu que le résultat des négociations (1) est équilibré dans chacun des domaines et dans sa globalité, (2) apporte des avantages aux citoyennes et citoyens de ce pays ainsi qu'à son économie, (3) n'entrave, ni ne porte préjudice aux prochaines étapes de la politique d'intégration de la Suisse. A la différence de l'accord sur l'EEE, la Suisse conservera son autonomie législative, mais avec pour contrepartie de disposer d'un ordre juridique régissant ses relations avec la Communauté qui soit moins homogène. Les mesures d'accompagnement proposées ont pour but de circonscrire les éventuelles difficultés découlant de l'introduction des nouvelles règles sans pour autant restreindre de façon excessive le potentiel des nouvelles libertés. Les conséquences financières sur les comptes publics et plus particulièrement sur le budget de la Confédération se chiffrent à environ 600 millions de francs par année. Les

perspectives de croissance économique additionnelles et les recettes fiscales supplémentaires qui en découleront vont annuler plusieurs fois le montant de ces coûts directs. A elle seule, la stabilisation des rapports juridico-économiques entre la Suisse et l'UE va être bénéfique au climat des investissements.

L'importance des sept accords bilatéraux dans le cadre global de la politique d'intégration élaborée par le Conseil fédéral, notamment en regard de la comparaison de l'adhésion à l'UE, de la participation à l'EEE et des différentes formes de voie solitaire, est exposée de façon complète dans le rapport d'intégration du 3 février 1999 ainsi que dans le message du Conseil fédéral sur l'initiative populaire «Oui à l'Europe»/contre-projet du 28 janvier 1999.

Durant ces dernières années, le Conseil fédéral a pu largement sonder l'approche sectorielle et pu constater que l'isolement institutionnel de la Suisse pèse sur la durée et sur la gestion économique des négociations, que de telles négociations sont inadaptées dès lors qu'elles impliquent d'indispensables transferts de souveraineté auprès d'instances supranationales (union douanière, union monétaire, Schengen, politique commerciale et politique de sécurité) et que la disponibilité de l'UE et des Etats membres est faible s'agissant de la poursuite de telles négociations.

Message

1 Partie générale

11 Introduction

Dans ce message, nous vous soumettons pour approbation les sept accords sectoriels signés par la Suisse, l'UE¹ et ses pays membres le 21 juin 1999 à Luxembourg, les modifications de lois qui en découlent, les arrêtés financiers, ainsi que les mesures d'accompagnement prévues pour maîtriser les conséquences éventuelles de ces accords. Ces actes sont regroupés dans neuf projets de lois et d'arrêtés recensés ci-dessous, dont nous nous sommes efforcés de limiter le nombre au strict nécessaire, dans un souci d'unité de la matière et de respect de la constitutionnalité.

Les modifications de lois, regroupées dans deux actes législatifs distincts, sont au nombre de douze en ce qui concerne la libre circulation des personnes et de deux dans le domaine des transports terrestres.

Nous vous proposons d'approuver en bloc ces accords, étant entendu que l'entrée en vigueur de chacun d'entre eux dépend de la ratification de tous les autres. L'approbation des sept accords par voie d'arrêté est une procédure simple, pratique, et qui a l'avantage d'être transparente vu que le rejet d'un seul de ces accords empêcherait l'entrée en vigueur des six autres.

Les neuf projets d'arrêtés soumis à votre approbation sont présentés dans les chapitres y afférents (chap. 2: partie spéciale) et le chapitre 6 sur la constitutionnalité.

Le projet relatif à une nouvelle loi fédérale sur la libre circulation des avocats (loi sur les avocats, LLCA) est soumis séparément. Toutefois, comme ledit projet sert partiellement à la mise en œuvre de l'accord sur la libre circulation des personnes, il faut le traiter en même temps que le présent message.

¹ Dans le présent message l'expression Union européenne (UE) est utilisée au sens habituel et non dans une acception juridique (cf. Rapport sur l'intégration 1999 du 3 février 1999, ch. 211, FF 1999 3600). En réalité, l'UE n'a pas la compétence de signer des traités internationaux. L'accord sur la libre circulation des personnes a été conclu, du côté de l'UE, par la Communauté européenne (CE, anciennement Communauté économique européenne) et par les Etats qui en sont membres. L'accord sur la coopération scientifique et économique a été conclu par la Communauté européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique. Les cinq autres accords l'ont été uniquement par la Communauté européenne.

Vue d'ensemble des projets

Approbation des sept accords

1. Accord sur la coopération scientifique et technologique
Accord sur certains aspects relatifs aux marchés publics
Accord sur la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité
Accord relatif aux échanges de produits agricoles
Accord sur le transport aérien
Accord sur le transport de marchandises et de voyageurs par rail et par route
Accord sur la libre circulation des personnes
-

Adaptations de lois

2. Loi fédérale sur les denrées alimentaires et les objets usuels (LDAL) du 9.10.1992

 3. Loi fédérale relative à l'accord entre la Communauté européenne et la Suisse sur le transport des personnes et des marchandises par le rail et la route, avec modification des deux lois suivantes:
 - Loi fédérale sur la circulation routière (LCR) du 19.12.1958
 - Loi sur le transport des voyageurs (LTV) du 18.6.93

 4. Loi fédérale relative à l'accord entre la Communauté européenne, ses membres et la Suisse sur la libre circulation des personnes, avec modification des 12 lois suivantes:
 - Loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE) du 26.3.1931
 - Loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (Lex Koller) du 16.12.1983
 - Loi fédérale concernant l'exercice des professions de médecin, de pharmacien et de vétérinaire dans la Confédération suisse du 19.12.1877
 - Loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS) du 20.12.1946
 - Loi fédérale sur l'assurance-invalidité (LAI) du 19.6.1959
 - Loi fédérale sur les prestations complémentaires (LPC) du 19.3.1965
 - Loi fédérale sur la prévoyance professionnelle (LPP) du 25.6.1982
 - Loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal) du 18.3.1994
 - Loi fédérale sur le libre passage (LFLP) du 17.12.1993
 - Loi fédérale sur l'assurance-accidents (LAA) du 20.3.1981
 - Loi fédérale sur les allocations familiales dans l'agriculture (LFA) du 20.6.1952
 - Loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité du 25.6.1982
-

Mesure d'exécution prenant la forme d'un arrêté de financement

5. Arrêté fédéral relatif au financement de la participation de la Suisse aux programmes de recherche, de développement technologique et de démonstration de l'Union européenne pendant les années 2001 à 2002*
-

Mesures d'accompagnement faisant l'objet d'arrêtés distincts

6. Loi fédérale sur l'agriculture (LAgr) du 29.4.1998
-
7. Loi fédérale sur le transfert du trafic transalpin de marchandises de la route au rail
-
8. Loi fédérale sur les conditions minimales de travail et de salaire applicables aux travailleurs détachés en Suisse et les mesures d'accompagnement, avec modification des 3 lois suivantes:
- Loi fédérale sur le droit international privé (LDIP) du 18.12.1987
 - Loi fédérale complétant le Code des obligations (CO) du 30.3.1911
 - Loi fédérale permettant de donner force obligatoire générale aux contrats de travail collectifs du 28.9.1956
-

Mesure d'accompagnement prenant la forme d'un arrêté de financement

9. Arrêté fédéral concernant le plafond de dépenses pour la promotion du trafic combiné*
-

* pas soumis au référendum

En adoptant l'arrêté 1, vous approuvez les sept accords en bloc. Chaque accord contient une clause selon laquelle il ne peut entrer en vigueur que si les six autres accords sont ratifiés.

Les arrêtés 2, 3 et 4 sont classés par matière et font état de modifications du droit national suisse, devenues nécessaires pour des raisons de transparence. Celles-ci se bornent généralement à adapter le droit national suisse au droit contractuel, ne laissant qu'une faible marge de manœuvre au législateur. Certaines modifications ne découlent pas forcément des accords. L'arrêté concernant le financement de l'accord sur la recherche en est un exemple (arrêté 5) et à ce titre, constitue une mesure d'application non soumise au référendum.

Les arrêtés 6 à 9 sont des mesures d'accompagnement classées par thème, qui ne se justifient pas du point de vue du droit public mais que le Conseil fédéral a jugées indispensables, politiquement parlant, pour faire accepter les accords et leur mise en œuvre. Il s'agit de mesures visant à promouvoir le transfert du trafic transalpin de marchandises de la route au rail, à lutter contre les sous-enchères salariales et à renforcer les mesures d'entraide dans le secteur agricole.

Les accords seront également discutés au sein des parlements de l'UE et des pays membres, en vue de leur approbation. Ce n'est que lorsque toutes ces procédures d'approbation seront terminées que les accords pourront être ratifiés, publiés et mis en vigueur, vraisemblablement au 1^{er} janvier 2001. Dans l'hypothèse où un accord ne devait pas être approuvé par l'une des parties ou, pour ce qui est de l'accord sur

la libre circulation des personnes, par un Etat membre de l'UE, c'est l'ensemble des accords qui n'entrera pas en vigueur. L'échéance visée de la mise en œuvre est le 1^{er} janvier 2001.

En ce qui concerne les relations contractuelles avec les pays de l'AELE, ceux-ci ont été tenus au courant des résultats des négociations après la conclusion de celles-ci et le paraphe des accords. On verra dans les mois prochains, au vu de leurs intérêts, si l'égalité de traitement peut être réalisée, et si oui, dans quels secteurs, et dans quelle mesure.

En cas d'élargissement de l'Union européenne, les nouveaux Etats membres doivent reprendre l'acquis communautaire en vigueur à ce moment-là, y compris les accords internationaux qui lient les Communautés européennes et les Etats membres. Comme lors des précédents élargissements, la Suisse demandera la négociation des adaptations nécessaires des accords existants. Par exemple, dans le domaine de la libre circulation des personnes, il est hautement probable que les prochains traités d'adhésion comporteront des périodes transitoires avant que la libre circulation ne s'applique dans les relations avec les nouveaux Etats membres. L'adaptation de l'accord avec la Suisse dans ce domaine sera rendu nécessaire, car l'accord sur la circulation des personnes est non seulement passé entre la Suisse et la CE, mais également entre la Suisse et chacun des Etats membres qui la composent.

12 Aperçu rétrospectif des négociations

Début 1993, le Conseil fédéral a décidé d'accorder la priorité à l'approfondissement de l'approche sectorielle des relations avec l'UE. Ceci dans un double objectif: d'une part, il s'agissait de consolider la compétitivité de l'économie suisse et d'améliorer la qualité de la place économique suisse face au marché intérieur de l'UE; d'autre part, le Conseil fédéral voulait réduire l'isolement institutionnel de la Suisse et ouvrir la voie vers de nouvelles étapes au processus d'intégration.

Sur la base d'une large consultation interne, 15 secteurs ont été définis pour lesquels la Suisse considérait comme important qu'une relation contractuelle avec l'UE s'instaure. Fin 1993, le Conseil de l'UE s'est déclaré prêt à ouvrir des négociations avec la Suisse dans les sept domaines connus. Ces derniers couvrent 10 des secteurs définis comme dignes d'intérêt par le Conseil fédéral. Toutefois, l'initiative des Alpes, acceptée par le peuple suisse et les Cantons le 20 février 1994, force les deux parties à une pause de réflexion. C'est seulement fin 1994, après que la Suisse eut fourni des précisions quant à l'application non discriminatoire du mandat constitutionnel sur la protection des Alpes, que les mandats de négociation ont été adoptés et les négociations formellement ouvertes le 12 décembre 1994.

Déterminants pour l'aboutissement des négociations ont été l'accord trouvé à Bruxelles le 15 juillet 1996 qui prévoit une libéralisation par étapes étalée sur douze ans et non automatique (clause de sauvegarde) de la circulation des personnes ainsi que la percée obtenue à Klotten le 23 janvier 1998 portant sur une redevance maximale pondérée de 200 écus (325.– à 330.– CHF) pour le trajet d'un poids lourd de 40 tonnes sur une distance de référence séparant Bâle à Chiasso.

Lors de la phase finale des négociations, les droits de trafic aériens et une série de questions agricoles importantes ont été au centre des tractations. Le 16 juin 1998 marque la conclusion technique des négociations au niveau des coordinateurs, ré-

sultat confirmé à Bruxelles dans la nuit du 8 au 9 décembre 1998, nécessitant toutefois encore que le Conseil fédéral siège en séance extraordinaire le 9 décembre. A suivi, le 11 décembre 1998 à Vienne, en marge du Conseil européen, la conclusion au niveau politique. Le 26 février 1999, les textes des accords portant sur près de 800 pages ont pu être paraphés à Berne. Après que les textes eurent été traduits dans les 11 langues officielles de l'UE et de la Suisse, la signature des accords est intervenue le 21 juin 1999 à Luxembourg.

13 Le déroulement des négociations

131 Phase préparatoire

Début 1993, constatant que l'Accord de libre-échange de 1972 (ALE 1972) n'était plus suffisant à lui seul pour permettre à l'économie suisse de tirer parti des progrès constants de l'intégration européenne, le Conseil fédéral a décidé de privilégier l'approfondissement sectoriel des liens avec l'Union européenne (UE).

Ainsi, le Conseil fédéral a sélectionné les secteurs prioritaires² et a proposé à la CE l'ouverture de négociations.

Le Conseil Affaires générales des 8 et 9 novembre 1993 a déclaré accepter des négociations dans sept domaines³. Tout en invitant la Commission européenne à préparer des mandats de négociation, il a cependant précisé qu'un «parallélisme approprié» devrait être assuré entre les différents accords.

Le 2 février 1994, le Conseil fédéral a adopté une stratégie d'ensemble pour les négociations, dont les lignes de force étaient les suivantes:

- chercher à négocier dans des domaines aussi étendus et nombreux que possible, afin de préserver équitablement les intérêts jugés prioritaires pour le pays à l'issue d'une large consultation;
- assurer une coordination rigoureuse entre les différentes négociations.
- élaborer des accords ou des groupes d'accords équilibrés en eux-mêmes, ce qui permettrait leur mise en vigueur de manière indépendante;
- examiner les aspects institutionnels au cas par cas;
- informer et consulter régulièrement les commissions parlementaires de politique extérieure, les cantons et les opérateurs économiques;
- information continue du public sur la substance en négociation, tout en gardant le silence sur les questions relevant du déroulement et de la tactique de négociation.

La Commission, jugeant l'acceptation de l'Initiative des Alpes le 20 février 1994 par le peuple et les cantons suisses comme susceptible de remettre en cause ses objectifs

² En relation avec l'ALE 1972: règles d'origine, perfectionnement passif des textiles, produits agricoles transformés, obstacles techniques aux échanges, marchés publics, responsabilité du fait des produits, règles vétérinaires, règles phytosanitaires, propriété intellectuelle; d'autre part: transport aérien, transport terrestre, recherche, programme audiovisuel MEDIA, statistique, éducation/formation/jeunesse.

³ Transports terrestres, transport aérien, libre circulation des personnes, recherche, accès au marché des produits agricoles, obstacles techniques aux échanges, accès aux marchés publics.

de négociation en matière de transports, a décidé de s'accorder un temps de réflexion. Quelques mois après, le Conseil des 16 et 17 mai 1994 a demandé à la Suisse des clarifications sur la mise en œuvre de la nouvelle disposition constitutionnelle.

Satisfait des clarifications données, le Conseil a adopté six mandats de négociations⁴. Le 29 novembre 1994, le Commissaire européen chargé des négociations sectorielles invitait la Suisse à une séance d'ouverture formelle des négociations le 12 décembre 1994.

Lors de cette séance d'ouverture, les délégations communautaire et suisse ont notamment convenu que ces négociations sectorielles ne poursuivaient pas les mêmes buts que celles portant sur l'EEE.

Sans circonscrire avec exactitude comment le «parallélisme approprié» serait finalement réalisé, la délégation communautaire a paru considérer les sept dossiers de la première phase comme devant progresser et aboutir de manière liée. La délégation suisse, par contre, a fait connaître sa préférence pour que chaque négociation avance selon son propre calendrier.

132 Mandats de négociation

132.1 Objectifs suisses

Dans les sept dossiers de la négociation, le Conseil fédéral a fixé les objectifs esquisés ci-après:

- *Recherche*: participation à part entière de la Suisse au 4^e programme-cadre de recherche de l'UE (1995–1998) et engagement politique pour une association au 5^e programme-cadre.
Représentation suisse dans les comités et organes prévus dans les programmes (comitologie).
- *Obstacles techniques aux échanges*: reconnaissance réciproque des évaluations de la conformité et participation renouvelée à la procédure de notification des projets de règles techniques convenue entre l'UE et les pays de l'AELE.
- *Accès aux marchés publics*: ouverture réciproque des marchés publics comparable à celle de l'EEE, c'est-à-dire concernant les marchés publics passés par les communes et les entités – publiques et privées – opérant dans les secteurs des chemins de fer et des télécommunications, de même que par les entités privées opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie et des transports.
- *Transport aérien*: accès des compagnies aériennes suisses au marché intérieur de l'UE conformément à la déclaration commune relative à l'accord de transit du 2 mai 1992, soit le bénéfice du troisième volet de mesures de libéralisation (libéralisation des droits de trafic, des tarifs et des capacités).
- *Transports terrestres*: ouverture réciproque et par étapes des marchés, moyennant la suppression progressive des contingents, l'harmonisation de

⁴ Les transports, la libre circulation des personnes, la recherche, l'accès aux marchés des produits agricoles, les obstacles techniques au commerce et les marchés publics.

certaines prescriptions techniques et des dispositions sociales. Possibilité d'étendre l'accord aux chemins de fer et à certaines modalités de la mise en œuvre de l'article constitutionnel issu de l'Initiative des Alpes (réalisation d'une politique des transports dans l'Arc alpin conciliant le développement économique et la protection écologique).

- *Circulation des personnes*: amélioration qualitative des conditions de séjour et d'emploi des Suisses dans l'UE et des ressortissants de l'UE en Suisse. Libéralisation par étapes touchant les travailleurs, les indépendants, les prestataires de services, les personnes non actives (retraités et étudiants), la reconnaissance mutuelle des diplômes et des qualifications professionnelles ainsi que la coordination des systèmes de sécurité sociale.
- *Produits agricoles*: amélioration, différenciée et progressive, de l'accès au marché européen pour certains produits suisses sur une base de réciprocité, en tenant compte des avantages convenus et des besoins mutuels.

132.2 Objectifs communautaires

Alors que le Conseil fédéral souhaitait l'ouverture de négociations formelles dans plusieurs dossiers considérés comme prioritaires pour les intérêts de la Suisse, l'UE a toutefois voulu que la *négociation soit limitée à sept secteurs*: deux propositions communautaires (libre circulation des personnes et accès au marché pour les produits agricoles) et cinq propositions suisses (recherche, obstacles techniques aux échanges, marchés publics, transport aérien, transports terrestres).

Deux principes ont fortement influencé la conduite des négociations du côté communautaire:

- le *parallélisme approprié* entre les différentes négociations: ouverture, déroulement et conclusion des différentes négociations à effectuer en étroite corrélation et entrée en vigueur simultanée des sept accords.
- l'*acquis communautaire*: assurer l'application uniforme de règles équivalentes à celles en vigueur à l'intérieur de l'UE, ainsi que de principes comparables à ceux de la jurisprudence de la Cour de justice des CE dans chaque secteur en négociation.

Ces principes correspondaient aux lignes de négociation suivantes:

- *Recherche, obstacles techniques aux échanges et accès aux marchés public*: convergence substantielle des objectifs suisses et communautaires.
- *Transport aérien*: accès réciproque aux marchés mais sans vols entre Etats membres et/ou à l'intérieur d'un Etat membre; surveillance communautaire de l'application et interprétation des dispositions de l'accord; consultation au cas où une partie contractante souhaite conclure un accord avec un pays tiers.
- *Transports terrestres*: abandon progressif de la limite à 28 t, assouplissement de l'interdiction de circuler de nuit, admission des 40 t jusqu'aux centres économiques suisses; participation de l'UE aux travaux de mise en œuvre de l'Initiative des Alpes.

- *Circulation des personnes*: conclusion d'un accord prévoyant l'application de normes équivalentes à l'acquis communautaire dans sa globalité.
- *Produits agricoles*: libéralisation aussi large que possible des échanges; reprise et élargissement des concessions négociées dans le cadre de l'EEE en tenant compte des résultats du cycle d'Uruguay du GATT, démantèlement des obstacles techniques aux échanges; inclusion des règles vétérinaires et phytosanitaires ainsi que de certaines règles de propriété intellectuelle.

133 Déroulement des négociations

Dès l'ouverture formelle des négociations et des réunions d'experts, secteur par secteur, le thème des négociations sectorielles sera systématiquement traité dans les contacts, à tous les niveaux, que la Suisse entretient avec les institutions de l'UE ainsi qu'avec ses Etats membres. Les efforts nécessaires pour lutter contre les malentendus, réels et artificiels, dûs à l'absence systématique de la Suisse aux réunions entre les quinze, ont été considérables, tout au long des quatre ans de négociations.

Le Conseil Transport du 14 mars 1995 a adopté les directives communautaires de négociations dans le domaine des transports terrestres et aérien. Celles-ci précisent que l'accord négocié dans le domaine des transports routiers, ferroviaires et combinés doit être dans l'intérêt mutuel des deux parties, fondé sur le respect des principes de non discrimination, de réciprocité et du libre choix de l'opérateur.

Le 3 avril 1995 a eu lieu à Bruxelles la seconde réunion horizontale de négociation. La Suisse a par ailleurs fait part de la nécessité impérative d'ajouter d'autres domaines au processus sectoriel (avec un accent particulier sur les textiles et les produits agricoles transformés), tout en notant que les secteurs devront progresser indépendamment les uns des autres.

Les efforts suisses en vue de résultats rapides (c'est-à-dire conclusion et application provisoire, en 1995 déjà, des premiers accords) se sont avérés vains en cette deuxième partie d'année. L'ayant constaté, le Conseil fédéral a examiné en octobre 1995 l'attitude suisse à adopter sur les dossiers politiquement sensibles. Par ailleurs, des négociations dans d'autres secteurs (éducation/formation, textiles, produits agricoles transformés etc.) n'ont été jugées possibles que dans la mesure où des progrès auront été accomplis dans tous les sept domaines en négociation.

Le 20 octobre 1995, la Présidence espagnole a présenté informellement la proposition suivante:

- conclusion de toutes les négociations en l'état actuel;
- des accords limités dans le temps, pouvant être assortis de déclarations unilatérales selon lesquelles chaque partie peut faire valoir librement la suite qu'elle entend donner aux accords à leur échéance («chacun reprend ses billes»);
- l'ouverture des négociations de la deuxième phase.

Le Conseil fédéral a salué l'initiative et encouragé la Présidence espagnole à rechercher la consensus parmi les Quinze.

Après examen de sa proposition par les Etats membres, la Présidence espagnole a décidé le retrait du dossier des négociations sectorielles au Conseil Affaires généra-

les de décembre 1995, le jugeant pas assez mûr pour recevoir l'impulsion politique finale.

La troisième réunion horizontale de négociation s'est tenue à Bruxelles le 25 octobre 1995. Les parties ont dressé le bilan des résultats intermédiaires. Des avancées substantielles ont été constatées dans les dossiers techniques, alors que dans les domaines des transports et de la circulation des personnes, de grandes divergences existent encore.

Les 4 et 5 décembre 1995, le Conseil Affaires générales a adopté la déclaration intitulée «Relations avec la Suisse», dans laquelle il a souligné l'importance qu'il attachait à ces négociations dans la perspective des relations étroites et mutuellement bénéfiques existant de longue date entre l'UE et la Suisse. Il a, par conséquent, demandé à la Commission de poursuivre activement les négociations en cours, conformément aux principes de la globalité et du parallélisme approprié contenus dans les directives de négociation.

Lors de sa séance du 24 janvier 1996, le Conseil fédéral a examiné les chances d'une finalisation des négociations sectorielles qui prévoyait une approche par étapes pour les trois domaines politiquement sensibles, la dernière devant être négociée. Il envisagerait procéder de la façon suivante:

- conclusion simultanée des sept accords substantiels (respectant ainsi les principes communautaires de la globalité et du parallélisme approprié);
- inclusion dans les accords d'une clause évolutive qui pourrait comprendre un objectif politique commun à plus long terme et un calendrier de libéralisation, le tout sans automaticité.

Il s'en est suivi durant les mois de février et mars 1996 une tournée des capitales des Etats membres de l'UE et toute une série de sondages informels effectués par les coordinateurs suisses des négociations avec les représentants de la Commission à Bruxelles et de la Présidence italienne à Rome.

Après examen du rapport sur les sondages au sein de l'UE, après consultation des cantons, des présidents du Conseil des Etats et du Conseil national, des Commissions parlementaires de politique extérieure, des présidents des partis gouvernementaux et des associations économiques, le Conseil fédéral a décidé le 3 avril 1996 de modifier certains mandats de négociation.

Dans une lettre adressée à la Commission européenne, le Conseil fédéral a présenté de nouvelles propositions à la lumière des intenses consultations menées en Suisse et dans l'UE, faisant état pour les trois domaines sensibles d'une approche par étapes sans automaticité.

Le Conseil Affaires générales des 13 et 14 mai 1996 a relevé dans ses conclusions la nouvelle dynamique que pourrait donner l'approche du Conseil fédéral, tout en soulignant les difficultés qui subsistent dans les dossiers des personnes et des transports.

Le Conseil Transports a fait état, lui aussi, le 17 juin 1996, d'une approche constructive de la Suisse mais n'a pas pris position sur les questions de l'ouverture progressive des marchés et du respect de l'autonomie fiscale de la Suisse dans le domaine des transports terrestres, ainsi que de l'octroi à la Suisse de la 5^e liberté aérienne au moins.

Le Conseil Affaires générales du 15 juillet 1996 et le Conseil fédéral ont salué l'accélération du rythme des négociations et le climat amélioré suite à la lettre du 3 avril 1996 du Conseil fédéral. Ainsi, les diverses rencontres entre les coordinateurs suisses et communautaire ont permis de préparer la percée dans le domaine de la circulation des personnes. Celle-ci a consisté en l'inclusion dans l'accord du principe de la non-automatisme et d'une clause de sauvegarde mise en place cinq ans après l'entrée en vigueur de l'accord et qui serait déclenchée unilatéralement au cas où l'afflux des travailleurs communautaires vers la Suisse dépasserait la moyenne des trois années précédentes; dans un tel cas, la Suisse serait autorisée à réintroduire des contingents pour une durée de deux ans.

Ayant constaté les progrès considérables des négociations, notamment dans le domaine de la circulation des personnes, le Conseil Affaires générales a estimé qu'un accord global peut désormais être conclu durant le premier semestre 1997.

Pour la première fois, le Conseil Transport a reconnu la spécificité du transport à travers les Alpes, et a avalisé l'approche par étape de la Commission pour l'accès progressif des camions de plus de 28 t au Plateau suisse, sans se prononcer toutefois encore sur les montants de redevance de transit.

Afin de consolider les positions suisses de négociation pour la phase finale, des consultations internes ont été effectuées auprès des principaux intéressés⁵. Les consultations ont porté sur des questions jugées politiquement délicates, notamment, en ce qui concerne le domaine des personnes, l'assouplissement de la Lex Friedrich, la nécessité d'une clause de sauvegarde pour les frontaliers, et dans celui des transports terrestres, la fiscalité, les clauses de sauvegarde et les contingents pour les véhicules de 40 t pendant la phase transitoire. La grande majorité des milieux consultés ont plaidé pour une conclusion rapide des négociations. A l'exception des associations pour la protection de l'environnement et de l'ASTAG, ils ont soutenu la position du Conseil fédéral en matière de fiscalité routière. L'octroi d'un contingent intermédiaire pour des véhicules de 40 t n'a pas été dans l'ensemble contesté.

Par une lettre envoyée le 10 octobre 1997 au Commissaire chargé des relations extérieures, le Conseil fédéral a révisé les paramètres centraux de son offre quant au dossier transports terrestres. Dans cette nouvelle offre, le Conseil fédéral a mis l'accent sur une fiscalité routière acceptable par les parties (montant applicable à partir de 2005), sur la possibilité de subventionner pour une durée limitée le service ferroviaire afin de soutenir les coûts d'exploitation, sur des contingents pour les véhicules de 40 t (dès l'entrée en vigueur de l'accord, contre paiement d'un prix forfaitaire, dès 2001 puis 2003, contre paiement de la fiscalité applicable à partir de 2005), sur des clauses de sauvegarde et un système d'observation des flux de trafic.

134 Phase finale des négociations

134.1 Le «Compromis de Klotten» du 23 janvier 1998

Le 23 janvier 1998, le Chef du DFTCE, accompagné des négociateurs, a rencontré à Klotten le membre de la Commission chargé des transports, ainsi que le Ministre

⁵ Partis gouvernementaux, Présidents du Conseil national et du Conseil des Etats, Cantons, employés, employeurs, associations du secteur des transports et pour la protection de l'environnement, Commissions parlementaires de politique étrangère.

britannique des transports. A cette occasion il a été possible de trouver une solution aux points encore ouverts dans les dossiers «transports terrestres et aérien». La charge fiscale moyenne pour 2005 a été fixée entre 325 et 330 francs (trajet 40 t de 300 km entre Chiasso-Bâle). Une entente a été trouvée aussi sur les charges fiscales des périodes transitoires (1999–2001, 2001–2004), ainsi que sur les contingents pour les 40 t et les clauses de sauvegarde. En ce qui concerne le transport aérien, les 5^e et 7^e libertés seront accordées aux compagnies suisses deux ans après l'entrée en vigueur de l'accord.

Si une majorité d'Etats membres de l'UE a considéré le dossier «transports» comme globalement acceptable, l'opposition de certains pays, dont l'Allemagne n'a pas permis au Conseil Transports d'accepter le projet issu de la réunion de Klotten du 23 janvier 1998. Les problèmes principaux concernaient le montant des redevances et le dossier des transport aériens.

134.2 La rencontre entre les coordinateurs du 16 juin 1998 et la conclusion politique des négociations

Le 16 juin 1998, les coordinateurs des négociations ont finalisé, à leur niveau, les éléments encore ouverts dans les secteurs autres que les transports. La question la plus délicate concernait l'assurance-chômage des travailleurs ayant des contrats de moins de douze mois. A ce sujet, il a été convenu d'une période transitoire de sept ans pendant laquelle la totalisation des périodes d'assurance pour l'ouverture du droit aux prestations n'est pas applicable. Les prestations ne seront versées qu'aux personnes au chômage qui ont cotisé en Suisse pendant six mois au moins.

Les sept dossiers sont ainsi techniquement bouclés et prêts à être soumis aux instances politiques respectives.

Le Conseil Affaires générales du 29 juin 1998 a pris note des progrès substantiels atteints dans les négociations. Il a souligné le caractère global des négociations, la nécessité d'obtenir des résultats satisfaisants dans chaque dossier (aussi dans le dossier des transports) ainsi que l'exigence que la durée et l'entrée en vigueur des sept accords soient conçues de façon parallèle (parallélisme approprié). Le Conseil a chargé le Coreper II (le Comité des représentants permanents des Etats membres à Bruxelles) de lui soumettre dans les plus brefs délais une évaluation des perspectives de conclusion du paquet négocié.

Pour la première fois, le Conseil Affaires générales a pris en main la conduite des négociations dans tous les dossiers, sans renvoyer la balle aux instances «techniques» (p. ex. experts en matière de transports).

Le 27 septembre 1998, le peuple suisse a accepté l'introduction de la Redevance poids lourds liée aux prestations (RPLP) avec une majorité de 57 %. Ceci a permis d'envisager l'aboutissement des négociations, en établissant le cadre juridique suisse pour l'introduction d'une redevance routière, valable pour les Suisses et les étrangers.

Le 29 novembre 1998, 64 % des citoyens se sont prononcés en faveur du financement des grands projets du transport public. La Suisse pourra disposer des moyens financiers pour la réalisation des infrastructures nécessaires afin de transférer le transit des marchandises de la route au rail. Un pas ultérieur, peut être décisif, vers la conclusion des négociations a été franchi.

Fort de cet appui démocratique la rencontre du ministre suisse des transports avec ses homologues des Etats membres, dans la nuit du 30 novembre au 1^{er} décembre 1998, a permis de boucler le dossier des transports terrestres, moyennant quelques adaptations ponctuelles pour le régime transitoire pouvant aller jusqu'à fin 2007.

Entre temps le gouvernement allemand, nouvellement élu, qui devait assumer la présidence de l'UE à partir du 1^{er} janvier 1999, mettait tout en œuvre pour soutenir la présidente autrichienne dans ses efforts visant le bouclage politique des négociations.

Ainsi, dans la nuit du 8 au 9 décembre 1999, les coordinateurs suisses et communautaires ont réussi à finaliser les derniers points ouverts (transport aérien, agriculture), de sorte à ce que la conclusion politique a pu être constatée à Vienne, le 11 décembre 1998, en marge du Conseil européen sous présidence autrichienne, quatre ans après leur début.

Le paraphe des 800 pages d'accords a eu lieu à Berne, le 26 février 1999 et la signature le 21 juin 1999 à Luxembourg.

135 Suivi des négociations par des commissions parlementaires, les gouvernements cantonaux et des experts indépendants

Les commissions de politique extérieure du Conseil national et du Conseil des Etats ont suivi régulièrement les négociations, comme le leur prescrit l'art. 47^{bis} de la loi sur les rapports entre les Conseils (LREC), et collaboré de près avec le Conseil fédéral pour fixer les mandats de négociation et les adapter en fonction de la tournure que prenaient les négociations. Les «négociations bilatérales» ont figuré régulièrement à l'ordre du jour des deux commissions et, en cas d'urgence, leurs présidents, tout comme ceux du Conseil national et du Conseil des Etats, ont été informés et consultés.

Tout au long des négociations, les gouvernements cantonaux ont été associés tant au plan technique que politique.

Aux chapitres des marchés publics, de la libre circulation des personnes, de la sécurité sociale, de la reconnaissance des diplômes et du transport routier, les cantons ont fait valoir un savoir et une expérience qui font défaut à la Confédération. Les experts proposés par la conférence des gouvernements cantonaux ont pris part aux négociations en qualité de membres de plein droit des délégations suisses.

Les échanges quotidiens d'informations entre la Confédération et les gouvernements cantonaux ont été assurés par le préposé à l'information des cantons, au sein du Bureau de l'intégration DFAE/DFE. Sous réserve du secret de fonction, ce collaborateur avait accès sans restriction aux documents internes et aux réunions des groupes de négociation suisses. L'application provisoire (à partir du 1^{er} septembre 1996) d'un projet de loi sur la participation des cantons à la politique fédérale, élaboré par un groupe de travail paritaire Confédération/cantons, et une solide structure d'accompagnement de la conférence des gouvernements cantonaux, mise en place par des membres de ces gouvernements, ont sans conteste facilité la collaboration. L'implication des conférences des directeurs de départements cantonaux a aussi contribué à préparer l'appréciation politique d'ensemble des gouvernements cantonaux.

L'assemblée plénière de la conférence des gouvernements cantonaux s'est régulièrement penchée, à chacune de ses réunions, sur les négociations et leur évolution. Une délégation des gouvernements cantonaux, enfin, a fait connaître la position des cantons au Conseil fédéral, à intervalles réguliers et lors de différences consultations qui ont émaillé les négociations.

Différents groupes de travail et un comité directeur paritaire placé sous la conduite d'un conseiller d'Etat et du chef du bureau de l'intégration DFAE/DFE ont été chargés de traiter les questions relatives à la mise en œuvre interne des résultats escomptés des négociations. Le rapport final de ce comité directeur figurait dans la documentation sur les négociations remise aux cantons.

Les négociateurs suisses avaient la possibilité d'avoir recours à des experts indépendants disposant de connaissances et de savoir-faire spécifiques, notamment auprès des instituts européens rattachés aux universités.

Un échange régulier d'informations et de connaissances spécifiques s'est également institué avec les partenaires sociaux et les associations économiques, au gré notamment des rencontres organisées par le VORORT entre le chef du bureau de l'intégration et des représentants de toutes les associations faitières suisses.

14 Résultats des négociations

141 Recherche

L'Accord de coopération scientifique et technologique entre les Communautés européennes et la Confédération suisse ouvre aux organismes de recherche, aux universités, aux entreprises et aux particuliers établis en Suisse tous les programmes spécifiques et actions prévues par le 5^e programme-cadre de recherche et de développement de l'UE (PCRD)⁶. Réciproquement, l'Accord prévoit pour les entités (organismes de recherche, universités, entreprises et particuliers) établies dans l'UE la possibilité de participer, sous certaines conditions, dont celle du financement autonome, à des projets de recherche nationaux s'ils traitent de domaines scientifiques couverts par le 5^e PCRD. L'Accord règle également les questions liées à la possession, l'exploitation et la dissémination d'informations et les droits de propriété intellectuelle résultant des recherches menées. Contrairement aux autres accords sectoriels, la durée de l'Accord sur la recherche est limitée par la fin du 5^e PCRD fixée au 31 décembre 2002. Sur la base d'un accord mutuel, il pourra toutefois être renouvelé.

Actuellement, la participation de la Suisse au PCRD se fait selon le mode «projet par projet» avec plusieurs restrictions de taille. L'entrée en vigueur de l'Accord, soit la participation pleine et entière de la Suisse au 5^e PCRD, permettra d'éliminer: (1) l'impossibilité pour les chercheurs suisses de coordonner un projet et (2) d'avoir accès aux résultats des autres projets sans y avoir participé ou encore (3) la nécessité de trouver deux partenaires de l'Espace économique européen pour lancer un projet

⁶ En fait dans l'Accord sous la dénomination «5^e PCRD» sont compris également les programmes de recherche d'EURATOM dont fait partie le programme Fusion. Toutefois, l'Accord ne porte pas préjudice à la forme et aux conditions de participation pour le programme Fusion qui sont définies dans l'accord bilatéral «Fusion» qui s'applique depuis 1979. Cet accord accorde aux chercheurs suisses les mêmes droits que ceux réservés aux chercheurs des Etats membres de l'UE.

alors qu'un membre de l'UE peut se contenter d'un seul. Il donnera aux participants suisses la possibilité d'influencer la formulation, le contrôle et le pilotage des projets et facilitera l'intégration des acteurs suisses dans les milieux scientifiques et technologiques en Europe.

La question de la présence suisse dans les différents comités de recherche a été réglée dans le cadre d'une solution horizontale, valable pour les sept accords, établissant les modalités de participation de la Suisse dans l'ensemble des comités couverts par les accords sectoriels. Les représentants suisses jouiront du statut d'observateur avec le droit de s'exprimer dans les divers comités «recherche» du 5^e PCRD et pourront ainsi exercer indirectement une influence sur la stratégie des programmes et le contenu des recherches.

Les coûts de la participation de la Suisse au 5^e PCRD sont calculés selon une clé de répartition définie dans l'Accord. L'entrée en vigueur des dispositions financières surviendra le 1^{er} janvier de l'année qui suivra l'entrée en vigueur de l'Accord. On estime ces coûts à 205 millions de francs par année; ceci est de 63 millions de francs supérieur aux coûts de la participation selon le mode «projet par projet». Il est prévisible qu'une partie croissante de la participation financière suisse reviendra en Suisse en fonction des projets de recherche qui seront attribués à des institutions de recherche établies en Suisse. Aussi, ces coûts additionnels liés à la participation pleine et entière de la Suisse au 5^e PCRD sont à considérer en termes de bénéfices sur le plan scientifique et économique qu'une telle forme de participation apportera à la Suisse.

Enfin, compte tenu de la portée et de la nature de l'Accord, ce dernier n'a pas de conséquence spécifique pour les cantons.

142 Marchés publics

L'accord sur les marchés publics, conclu entre la Communauté européenne et la Suisse au terme des négociations sectorielles, s'articule autour de deux axes: d'une part, l'extension aux communes de la libéralisation des marchés publics à laquelle a abouti l'accord plurilatéral⁷ de l'OMC en la matière, conclu le 15 avril 1994⁸ (AMP, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 1996), sur une base de réciprocité; d'autre part, la libéralisation des marchés passés par les entreprises de chemins de fer et de télécommunications, d'approvisionnement en gaz et en chaleur ainsi que les entreprises privées chargées de l'approvisionnement en eau et en électricité et de l'offre de transports publics.

L'accord admet l'équivalence des deux systèmes juridiques et la comparabilité des accès réciproques au marché. La mise en œuvre en Suisse se fait, comme c'était déjà le cas pour l'AMP, aux niveaux de la Confédération et des cantons. L'accord en question prévoit, outre l'extension du champ d'application, plusieurs dispositions d'ordre matériel. Le principe de la non-discrimination est applicable aux achats publics soumis à l'Accord. Le principe de la non-discrimination s'appliquant aux

⁷ Accord plurilatéral et non multilatéral, dans la terminologie OMC, vu qu'il n'est pas obligatoire pour tous les membres.

⁸ RS 0.632.231.42. Les pays qui ont à ce jour adhéré à l'accord sont les suivants: Suisse, CE et ses quinze pays membres, Etats-Unis, Canada, Japon, Corée, Israël, Norvège, Hong Kong, Singapour, Aruba et la Principauté de Liechtenstein.

marchés publics, pour les marchés inférieurs aux valeurs seuils⁹, les deux parties sont convenues d'encourager leurs entités acheteuses soumises à l'accord à traiter de manière non discriminatoire les soumissionnaires de l'autre partie, même si en l'occurrence le droit à l'égalité de traitement ne peut être revendiqué. La Suisse a fait clairement savoir que les soumissionnaires de l'UE n'avaient pas accès aux voies de recours cantonales pour contester des marchés en dessous des valeurs seuils.

Une commission indépendante veille dans chaque partie au respect des engagements pris au titre de l'accord, comme le prévoit l'art. 8. Côté UE, il s'agit de la Commission européenne; côté suisse, de la Commission chargée de la mise en œuvre et de la surveillance des obligations internationales de la Suisse en matière de marchés publics (CMCC). Cette commission existe depuis 1996 et se compose de représentants des cantons et de la Confédération. Elle surveille la mise en œuvre des engagements contractés par la Suisse en matière d'achats publics au plan international.

Les deux parties offrent, en cas de violation des règles d'adjudication, des voies de recours comparables à celles de l'accord OMC, ainsi que des voies de droit informelles. L'accord prévoit en outre l'information réciproque sur les appels d'offres et la législation en vigueur, de même qu'un accès réciproque aux banques de données.

L'accord prévoit la possibilité de dispenser des entreprises d'appliquer les règles sur les marchés publics lorsque celles-ci opèrent dans des domaines où une libéralisation est en cours et où les acteurs économiques sont soumis à la concurrence, comme c'est le cas des télécommunications.

Que représente l'accord pour la Suisse? On estime à 720 milliards d'euros, soit 1150 milliards de francs suisses, le volume annuel (biens, services et constructions) des marchés publics dans l'UE, ce qui représente 11 % du produit intérieur brut de la Communauté. Les marchés publics suisses atteignent quant à eux une valeur totale de 36 milliards de francs par an (10 % du PIB). L'accord améliore considérablement l'accès des soumissionnaires suisses au marché de l'UE, pour le plus grand bien de l'économie dans son ensemble. Nos soumissionnaires savent très bien se démarquer par rapport à la concurrence étrangère, comme le montrent les expériences faites dans le cadre des accords transfrontières. Ils le pourront d'autant mieux sur les marchés publics de l'UE tout entière. En revanche, ils seront également confrontés à une concurrence accrue sur leur marché national, vu que leurs concurrents étrangers y auront également accès. La pression qui s'exercera sur certains domaines devrait se traduire par plus d'efficacité dans certaines branches économiques suisses et par une utilisation plus économe des deniers publics.

⁹ Ces valeurs seuils, dans le domaine des transports ferroviaires, sont fixées à 400 000 euros (env. 640 000 CHF) pour les biens et les services, et à 5 millions d'euros (8 millions CHF) pour les ouvrages. Dans le secteur des télécommunications, elles passent à 600 000 euros (960 000 CHF) pour les biens et les services mais restent toujours à 5 millions d'euros pour les constructions. Les marchés publics passés par les districts et les communes sont assortis des valeurs seuils de 383 000 francs pour les biens et les services, et de 10 millions CHF pour les constructions. Pour plus de détails, voir chap. 223.2.

143 **Obstacles techniques au commerce**

L'accord sur la reconnaissance mutuelle d'évaluations de la conformité (ou Accord de reconnaissance mutuelle/ARM) est un instrument visant à éliminer les obstacles techniques au commerce dans les échanges de produits industriels entre la Suisse et la Communauté européenne. Il prévoit la reconnaissance mutuelle d'évaluations de la conformité (essais, inspections, certifications, enregistrements et autorisations) entre la Suisse et la Communauté européenne, dans la mesure où celles-ci sont requises par le droit suisse ou communautaire, pour les essais des produits chimiques et pharmaceutiques, le contrôle de fabrication des médicaments ou la mise sur le marché de machines, d'appareils électriques, d'équipements terminaux de télécommunication, d'appareils à gaz et de chaudières, de récipients à pression, d'équipements de protection individuelle, d'appareils et systèmes utilisés en atmosphère explosible, de dispositifs médicaux, de jouets, d'instruments de mesurage, d'engins et matériels de chantier, de véhicules à moteurs et de tracteurs agricoles ou forestiers. Les autorités des deux Etats désignent à cette fin un certain nombre d'organismes de certification, pour la plupart privés, qu'ils autorisent à procéder, dans le pays d'exportation, à des évaluations de la conformité selon les prescriptions en vigueur dans l'autre Etat.

Tant que la législation suisse est équivalente à celle de la Communauté, une seule évaluation de la conformité est nécessaire pour commercialiser un produit en Suisse et dans la Communauté. Ainsi à titre d'exemple, les évaluations effectuées selon le droit suisse par des organismes d'évaluation de la conformité suisse reconnus dans le cadre de l'ARM autorisent le fabricant à apposer la marque «CE» sur son produit et à vendre ce dernier directement sur le marché communautaire sans nouveau contrôle.

A l'exception de l'enregistrement des produits chimiques et de l'autorisation des médicaments, qui restent de la compétence des autorités de la partie importatrice, toutes les procédures d'accès au marché sont couvertes. A ce sujet, il est à noter que la reconnaissance mutuelle d'évaluations de la conformité n'est valable qu'en ce qui concerne les produits d'origine des parties. Afin de garantir une homogénéité à l'intérieur de l'EEE, il a toutefois été prévu qu'un accord analogue serait conclu avec les Etats membres de l'AELE-EEE.

Le présent accord assurera à nos fabricants et à nos organismes d'évaluation de la conformité, dans les secteurs de produits couverts, les mêmes conditions d'accès au marché européen que celles dont jouissent leurs concurrents de la Communauté, respectivement de l'EEE. L'accord permettra par rapport à aujourd'hui de réaliser un gain de temps et une réduction des coûts lors de la commercialisation des produits sur le marché extérieur.

Les formalités douanières qui sont encore nécessaires malgré cet accord, ne pourraient être supprimées que par le biais d'une adhésion à l'Union Douanière, c'est à dire une adhésion à l'UE. La reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité ne serait possible, dans les domaines dans lesquels il n'existe pas de législation communautaire largement harmonisée (selon le principe «Cassis de Dijon»), que si la Suisse reconnaissait une instance judiciaire commune, ce qui n'est pas envisageable sans adhésion à l'UE ou à l'EEE.

L'accord agricole Suisse-CE contient les éléments devant permettre un renforcement des échanges réciproques de produits agricoles entre la Suisse et son principal partenaire commercial, la CE. Actuellement, quelque trois quarts des importations de produits agricoles en Suisse proviennent de la CE, alors qu'environ deux tiers des exportations suisses dans ce secteur sont destinées à la CE.¹⁰ L'accord agricole élargira l'accès mutuel aux marchés établi par l'accord entre la Suisse et la CEE de 1972. Sa portée va bien au-delà des divers échanges de lettres conclus dans le passé avec la CE et se montre plus ambitieux que le volet agricole de l'accord EEE, resté lettre morte.

Cet accord prévoit d'une part des améliorations dites quantitatives, par le biais d'un échange de concessions tarifaires réciproques pour des produits d'intérêt spécifique à chaque Partie et, d'autre part, des facilitations «qualitatives» des échanges, qui visent à la diminution, respectivement à la suppression des barrières techniques aux échanges de produits agricoles.

Des concessions tarifaires, de divers types (ouverture de contingents tarifaires, réduction, voire suppression des droits de douanes), seront accordées dans les secteurs des fromages, pour lesquels le libre-échange sera effectif à l'échéance d'une période transitoire de cinq ans, des fruits et légumes, de l'horticulture, y compris des fleurs coupées, ainsi que, dans une moindre mesure, pour des spécialités de viande porcine et bovine et des spécialités de vins.

Les obstacles dits techniques au commerce agricole seront réduits, si ce n'est en partie supprimés, par le biais d'arrangements fondés, en règle générale, sur le principe dit de la reconnaissance mutuelle de l'équivalence des législations, dans les secteurs vétérinaire, phytosanitaire, des aliments pour animaux, des semences, des produits viti-vinicoles et de l'agriculture biologique. En outre, les Parties s'accordent une protection réciproque de leurs dénominations dans les secteurs des vins et des spiritueux (annexe de 250 pages à l'accord agricole). La CE reconnaît en outre la compétence à la Suisse de faire certifier sur son territoire ses exportations de fruits et légumes frais sur la base des normes de commercialisation de la CE.

Prévoyant une libéralisation partielle et adaptée aux divers secteurs concernés, l'accord agricole devra permettre d'atteindre un des objectifs fondamentaux de la politique agricole 2002, soit celui du maintien du volume de production. L'amélioration de l'accès au marché de la CE et de ses quelque 370 millions de consommateurs représente un défi à relever pour l'agriculture suisse; les nouvelles opportunités d'exportation qu'il octroie pourront être développées, en vue de renforcer le volume des exportations suisses à destination des marchés agricoles de la CE. L'accroissement de la concurrence sur le marché agricole suisse devrait signifier pour les consommateurs une offre de produits plus diversifiée et, suivant les secteurs, une amélioration du rapport qualité-prix. Sans l'accord conclu avec la CE, la mise en œuvre avec succès de la réforme interne (PA 2002) pourrait être compro-

¹⁰ Commerce agricole entre la Suisse et l'UE (chap. 1–24 SH; chiffres 1997); importations: 5.4 mia. Frs.; exportations: 2 mia. Déficit commercial suisse dans le secteur des produits agricoles: 3.4 mia. Frs. Ce déficit résulte, pour une large part, des importations dans quelques secteurs (boissons, notamment les vins, fruits, légumes et produits horticoles). Dans le secteur des produits laitiers par contre, les exportations suisses excèdent les importations de la CE.

mise. Les mesures d'entraide paysannes doivent être alignées sur celles existant au sein de la CE.

145 Transports aériens

L'accord régleme, sur la base du principe de réciprocité, l'accès des compagnies aériennes suisses au marché libéralisé du transport aérien en Europe. Contrairement aux autres accords, l'accord sur les transports aériens stipule que le droit communautaire existant est étendu à la Suisse (cabotage à l'intérieur d'un pays de l'UE). La Suisse reprend en substance à peu près les mêmes dispositions légales qu'en cas d'adhésion à l'UE. Toutefois avec des restrictions dans le domaine des droits de transport qui seront accordés par étapes aux compagnies aériennes (3^e et 4^e libertés dès l'entrée en vigueur de l'accord, 5^e et 7^e libertés deux ans plus tard). L'octroi de la 8^e liberté sera négocié cinq ans après l'entrée en vigueur de l'accord. Les discriminations en raison de la nationalité seront interdites et les personnes physiques et morales suisses seront placées sur un pied d'égalité avec leurs homologues communautaires. Ceci implique qu'elles jouiront, dans le domaine de la navigation aérienne, de la liberté d'établissement et d'investissement. Les institutions communautaires sont dotées de compétences en matière de surveillance et de contrôle dans le domaine du droit de la concurrence, mais pas à l'égard des subventions publiques et des restrictions des droits d'atterrissage pour des motifs écologiques.

Les 14¹¹ accords bilatéraux actuellement conclus avec les Etats membres de l'UE sont suspendus pour les domaines qui sont réglés dans le nouvel accord, dans la mesure où ils ne confèrent pas des droits plus étendus. En obtenant un accès progressif au marché européen des transports aériens, les compagnies aériennes suisses améliorent leur position concurrentielle, y compris dans la perspective de la libéralisation des transports aériens entre l'UE et les pays d'Europe centrale et orientale. Elles seront libres de fixer leurs tarifs et de choisir leurs destinations. Les restrictions relatives à la vente et à l'offre seront abolies et les adaptations des services aux besoins de la clientèle ne pourront plus être refusées. Une compagnie aérienne suisse pourra à l'avenir devenir actionnaire majoritaire d'une compagnie aérienne communautaire sans que celle-ci en perde pour autant son caractère communautaire et les droits qui y sont associés. Une discrimination des compagnies aériennes suisses par rapport aux compagnies aériennes communautaires comme rencontrée lors de l'ouverture du nouvel aéroport milanais de Malpensa, au demeurant encore mal desservi, ne sera plus possible. Le «marché national» étant plus vaste, les compagnies aériennes suisses s'avéreront des partenaires plus attrayants pour une alliance avec des compagnies non européennes.

146 Transports terrestres

L'accord sur les transports terrestres entend garantir une politique coordonnée des transports entre la Suisse et les pays de l'UE qui, d'une part, s'inscrit dans une démarche de mobilité durable soucieuse de l'environnement et, d'autre part, assure un écoulement efficace du trafic par les modes et les itinéraires les plus adaptés. Cet

¹¹ Avec la France aucun accord n'a été conclu.

accord bilatéral est en outre un instrument de libéralisation par lequel les marchés des transports routiers et ferroviaires de la Suisse et de la CE portant sur les biens et les personnes vont s'ouvrir sur une base progressive et mutuelle. Cette libéralisation se fera par étapes et connaîtra son régime définitif à compter de 2005, voire au plus tard en 2008. La Suisse s'engage à appliquer des dispositions équivalentes à celles de l'UE, en particulier dans le transport routier pour ce qui est des normes professionnelles, sociales, techniques et de limites de poids des camions.

Le principe du «pollueur payeur» est ancré dans l'accord bilatéral dans la mesure où les redevances routières suisses seront modulées, d'une part, en fonction de la distance parcourue et, d'autre part, en fonction du degré d'émissions polluantes des poids lourds.

L'accord prévoit le relèvement à 34 t en 2001, puis à 40 t en 2005 de la limite de poids maximal autorisée des véhicules pouvant circuler en Suisse. Cette mesure s'accompagnera d'une forte hausse des redevances routières, hausse qui vise à contribuer au transfert de la route au rail pour le transit de marchandises par la Suisse. Aujourd'hui un véhicule de 28 t doit s'acquitter d'une somme de 25 francs pour traverser la Suisse. Cette redevance va être relevée à 172 francs en moyenne en 2001 pour un véhicule de 34 t et atteindra, pour un poids lourd de 40 t, 292,50 francs en 2005 et 325 francs dès la mise en service du premier tunnel de la NLFA (Lötschberg) ou au plus tard le 1^{er} janvier 2008. La redevance routière qu'un camion devra payer pour traverser la Suisse va ainsi être multipliée par treize sous le régime définitif prévu par l'accord bilatéral.

Durant la période transitoire qui sépare l'entrée en vigueur de l'accord et 2005, la Communauté européenne reçoit, en faveur des véhicules de 40 t, un contingent annuel de 250 000 autorisations en 2000, de 300 000 autorisations en 2001 et 2002, et de 400 000 autorisations en 2003 et 2004. En outre, un traitement fiscal privilégié sera accordé aux camions circulant à vide ou transportant des produits légers pour un contingent de 220 000 véhicules par année jusqu'en 2005. Dans les deux cas, la Suisse peut accorder des contingents égaux aux transporteurs suisses.

L'accord bilatéral procure deux choses essentielles à la Suisse. Premièrement, la reconnaissance implicite par la Communauté européenne que les objectifs et les instruments de la politique suisse des transports s'insèrent pleinement dans sa propre politique des transports. Les Quinze n'auraient pas souscrit à un tel accord s'ils n'avaient pas été convaincus de la convergence de l'approche suisse (dont l'objectif est le transfert de la route au rail de la part la plus importante possible du trafic de marchandises à travers les Alpes) avec leur propre approche à long terme. En termes de politique d'intégration, cet acquis est important, car il confirme au niveau communautaire une politique des transports sur laquelle le peuple suisse s'est prononcé à plusieurs reprises. L'accord bilatéral permet de mettre la Redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP) en phase avec l'orientation de la législation communautaire à venir en matière de fiscalité routière et préserve dans ce contexte la Suisse de mesures de rétorsions à son encontre. En clair, l'objectif d'une coordination des politiques de transport de la Suisse et de la Communauté européenne est atteint.

Deuxièmement, l'accord bilatéral octroie aux entreprises suisses les mêmes facilités d'accès au marché qu'aux entreprises domiciliées dans l'espace communautaire. Le site économique suisse (*Standort Schweiz*) s'en voit renforcé.

Pour le transport routier, cela signifie concrètement qu'à l'exception du cabotage national un régime libéralisé sera instauré pour le transport des personnes et des marchandises entre la Suisse et les pays de l'Union européenne. Hormis pour l'Irlande, les relations aujourd'hui sont réglées par des accords bilatéraux qui contiennent pour certains (notamment avec l'Allemagne, l'Italie et la Belgique) des dispositions restrictives aux échanges (contingents). Dès 2001, sous certaines conditions, et dès 2005 de façon totalement libre, les transporteurs suisses pourront se livrer au grand cabotage, c'est-à-dire transporter des marchandises d'un Etat membre de l'Union européenne vers un autre Etat membre sans forcément transiter par la Suisse.

Dans le secteur du rail, les entreprises ferroviaires suisses auront un droit d'accès à l'infrastructure des pays de l'Union européenne. Dans le but d'améliorer l'offre ferroviaire, la Suisse confirme son intention de construire la NLFA, alors que la Communauté prend l'engagement d'améliorer les capacités des voies d'accès au Nord et au Sud de celle-ci. Enfin, la Suisse conserve une large autonomie sur les mesures qu'elle entend mettre en œuvre pour renforcer la compétitivité du transport combiné, mesures qui ne sauraient pour autant créer des distorsions disproportionnées de concurrence entre les opérateurs. Le Conseil fédéral propose de mettre à profit cette autonomie par l'introduction de mesures d'accompagnement qui devront créer, en particulier durant la période transitoire, des incitations pour le transfert du transport de marchandises de la route au rail.

147 Libre circulation des personnes

147.1 Circulation des personnes actives et non actives

Compte tenu de la situation particulière de la Suisse, l'introduction de la libre circulation des personnes s'effectuera par étapes et pas automatiquement. Dès l'entrée en vigueur de l'accord, le traitement national sera accordé aux ressortissants de l'UE en Suisse et aux Suisses dans l'UE. Un droit à l'obtention du permis sera introduit dès l'entrée en vigueur de l'accord (sur la base de la réciprocité aussi pour les Suisses dans l'UE), permis qui sera toutefois initialement soumis aux conditions du contingentement, de la priorité des travailleurs indigènes et du contrôle des conditions de salaire et de travail. Au plus tard après deux ans, la priorité des travailleurs indigènes et le contrôle discriminatoire des contrats de travail seront abolis. Simultanément, la libre circulation complète s'appliquera aux ressortissants suisses sur le territoire de l'UE. Pendant une phase transitoire de cinq ans, la Suisse continuera à déterminer des contingents à l'égard des ressortissants des Etats de l'UE (des contingents préférentiels pour les ressortissants communautaires seront créés dès l'entrée en vigueur de l'accord). Dans une deuxième phase, soit à partir de la sixième année, la Suisse abolira, à l'essai, les contingents pour les ressortissants de l'UE. Une clause de sauvegarde déclanchable unilatéralement lui permettra d'éviter une augmentation massive de l'immigration. En effet, la Suisse a la possibilité pendant une période de six ans de réintroduire les contingents si l'immigration devait dépasser une limite déterminée. Après quoi, la Suisse ou l'UE auront la possibilité, en cas de problèmes graves, soit de faire appel à une clause de sauvegarde consensuelle soit de dénoncer l'accord.

L'accord est conclu initialement pour sept ans. Avant l'expiration des sept ans, la Suisse a la possibilité de décider de la reconduction de l'accord par le biais d'un

arrêté fédéral passible de référendum. Pour sa part, l'UE reconduira l'accord de façon tacite.

L'accord règle également la reconnaissance mutuelle des diplômes et des qualifications professionnelles, la coordination des prestations de la sécurité sociale et la libéralisation ponctuelle des acquisitions immobilières, sans pour autant toucher au noyau dur de la Lex Koller. En ce qui concerne les prestations de l'assurance-chômage pour des personnes en possession d'un permis de courte durée (contrat de travail de durée inférieure à un an), une période transitoire de sept ans a été convenue pendant laquelle le cumul des prestations (totalisation), tel que prévu dans l'UE, ne sera pas appliqué.

147.2 Services

L'accord prévoit également une libéralisation partielle du domaine des services. Il précise, d'une part, que dans les domaines régis par un accord de prestations de services entre la Suisse et l'UE, la libre prestation de services ne devra pas être entravée par des dispositions nationales restrictives sur la circulation des personnes. Il reconnaît, d'autre part, aux prestataires de services le droit de se rendre dans le pays d'accueil et d'y séjourner jusqu'à 90 jours par année pour y fournir leurs prestations. Jouiront de ce droit les indépendants et les personnes morales qui enverront leurs travailleurs dans le pays d'accueil.

147.3 Sécurité sociale

L'accord prévoit la coordination des régimes de sécurité sociale sur le modèle de la réglementation en vigueur dans l'UE; il vise à éviter que la libre circulation des personnes ne soit entravée par des réglementations nationales restrictives en matière de sécurité sociale. La coordination signifie que les Etats contractants ne doivent pas modifier leur législation et peuvent continuer à l'adapter en fonction de leurs propres besoins. Ils s'engagent en revanche à respecter un certain nombre de principes et règles communs lors de l'application de leur loi nationale. Au premier rang de ces principes se trouve l'interdiction de toute discrimination fondée sur la nationalité et le versement intégral des prestations en espèces en cas de domicile dans un autre Etat contractant. On y trouve également les règles, fondamentales, concernant le rattachement à l'assurance d'un Etat, la prise en compte des périodes d'assurance accomplies dans un autre Etat pour l'ouverture d'un droit à prestation (utile surtout pour l'acquisition d'un droit aux prestations étrangères) et l'entraide en matière de prestations en nature en cas de maladie ou d'accident à l'étranger.

Ces règles de coordination visent les branches d'assurance en cas de maladie, vieillesse, invalidité, décès (prestations de survivants), accidents, chômage ainsi que les prestations familiales. Elles concernent les dispositions légales de la Confédération et des cantons et remplacent en principe nos conventions bilatérales de sécurité sociale avec les Etats de l'UE.

C'est principalement l'assurance-maladie qui subira des innovations. Les personnes qui résident dans un Etat de l'UE mais travaillent en Suisse devront en principe s'assurer en Suisse, ainsi que les membres de leur famille qui ne travaillent pas. Il en va de même pour les bénéficiaires de rentes qui n'ont travaillé principalement qu'en

Suisse et passent leur retraite dans un Etat de l'UE. Ces personnes devront payer des primes individuelles, calculées en fonction des coûts à couvrir (il devra être tenu compte des coûts souvent plus bas à l'étranger). Suivant le pays de résidence, des règles particulières sont applicables, qui permettent aux personnes concernées de rester assurées dans leur Etat de résidence. Les personnes de condition économique modeste auront également droit à une réduction de leur prime. Puisque certaines catégories de personnes sont sur la base de l'accord obligatoirement assujetties à la LAMal et que la LAMal prévoit pour les assurés de condition économique modeste un système de réduction de leur prime, de tels avantages doivent également être accordés en cas de résidence dans un Etat de l'UE. L'octroi de cette aide ne peut pas être refusée au motif que la personne concernée ne réside pas en Suisse.

Les personnes assurées en Suisse et qui tombent malades dans un Etat de l'UE y seront traitées comme si elles étaient assurées dans cet Etat, au tarif applicable au niveau national. Les frais seront par la suite facturés à l'assureur suisse. Les assurés seront ainsi mieux traités qu'à l'heure actuelle, où la caisse prend en charge au maximum le double des coûts qu'elle aurait payé si le traitement avait eu lieu en Suisse. Dans le cas inverse, les personnes assurées dans un Etat de l'UE qui tombent malades ou ont un accident en Suisse, notamment alors qu'elles y sont en vacances, y seront soignées pour le compte de l'assureur étranger. Cela représente une amélioration puisque aujourd'hui beaucoup de caisses-maladie des Etats de l'UE ne couvrent pas les frais occasionnés dans un Etat non-membre de l'UE.

Selon le principe de l'égalité de traitement, les ressortissants des Etats membres de l'UE qui résident sur le territoire de l'Union européenne sont admis dans l'AVS/AI facultative aux mêmes conditions que les ressortissants suisses. Cela pourrait entraîner des coûts énormes puisque cette assurance est déjà très déficitaire à l'heure actuelle. Il faut dès lors limiter la possibilité d'adhésion à l'assurance-facultative aux pays qui ne font pas partie de l'UE. La révision en cours de l'assurance-facultative prévoit cette restriction, dans la mesure où l'adhésion est limitée aux personnes résidant dans un Etat qui n'est pas lié à la Suisse par une convention de sécurité sociale. L'accord avec l'UE ne prévoit pas l'égalité de traitement pour les ressortissants de l'UE qui résident en dehors de l'espace UE. Ceux-ci peuvent uniquement adhérer à l'AVS/AI obligatoire s'ils ont été assuré préalablement pendant une durée ininterrompue de cinq ans.

Les rentes de l'AVS/AI pourront dans l'ensemble toujours être calculées selon le droit suisse. Il faut pour cela adapter les règles de calcul des rentes partielles.

Les allocations pour impotent de l'AVS/AI continueront à n'être octroyées qu'aux personnes domiciliées en Suisse; il faut cependant mentionner expressément dans la législation nationale que ces prestations sont financées exclusivement par les pouvoirs publics, ce qui de toute manière est déjà le cas en pratique.

La période minimale de résidence en Suisse de dix ans encore imposée à l'heure actuelle aux ressortissants étrangers pour avoir droit aux prestations complémentaires ne sera plus exigée des ressortissants communautaires. Ces prestations continueront à n'être versées qu'aux ayants droit domiciliés en Suisse.

S'agissant du 2^e pilier, l'accord ne concerne que la prévoyance minimale. Le calcul et le paiement des prestations s'effectueront toujours selon la loi suisse. Après une période transitoire de cinq ans, le versement en espèces de la prestation de sortie sera encore possible lorsque l'ayant droit quitte la Suisse pour un Etat de l'UE mais plus dans tous les cas.

Deux phases ont été prévues dans l'assurance-chômage. Durant une période transitoire de sept ans, la Suisse ne prendra pas en compte les périodes d'assurance accomplies dans un autre Etat pour indemniser les travailleurs dont l'emploi a duré moins d'une année; les travailleurs au bénéfice d'un permis de courte durée n'auront ainsi droit aux prestations de chômage que s'ils remplissent la période minimale de cotisations prévue par le droit suisse. Après la période transitoire, le principe de la prise en compte des périodes d'assurance s'appliquera dans les relations entre la Suisse et l'UE.

En matière d'allocations familiales, les réglementations fédérale et cantonales sont concernées. Le principe de l'égalité de traitement est applicable: l'ayant droit recevra les allocations familiales pour ses enfants à l'étranger comme s'ils résidaient en Suisse. Des règles spécifiques et une collaboration entre institutions des différents pays permettent d'éviter le cumul des versements.

147.4 Reconnaissance des diplômes

Dans le cadre de l'accord, la Suisse reprendra en substance l'acquis communautaire, c'est-à-dire qu'elle créera du droit équivalent. En contre partie, la CE reconnaîtra les diplômes suisses de fin d'études correspondant au droit communautaire.

Les directives communautaires relatives à la reconnaissance des diplômes déterminent, sous quelles conditions, les citoyens d'un Etat membre peuvent, sur la base de l'attestation de leur formation, exercer dans un autre Etat membre une profession qui y est réglementée, et dont l'exercice est réservé aux détenteurs de diplômes ou de certificats professionnels nationaux.

La situation ouverte concernant une partie des diplômes d'architecte est inacceptable pour le Conseil fédéral. Il a entrepris des démarches pour corriger le plus vite possible cette situation insatisfaisante.

148 Parallélisme approprié, dispositions institutionnelles et générales des sept accords

148.1 Parallélisme approprié

La description du déroulement des négociations (ch. 13) a souligné la condition centrale posée par l'UE dans son acceptation de l'approche sectorielle proposée par la Suisse. L'exigence du parallélisme approprié entre les sept accords résulte de l'appréciation communautaire selon laquelle seul l'ensemble de ces accords correspond à l'intérêt mutuel de la Suisse et de l'UE. Par conséquent, soit les sept accords sont conclus et approuvés, et ils entrent en vigueur simultanément, soit le refus d'un seul accord fait obstacle à l'entrée en vigueur des six autres accords. L'UE a également posé la condition qu'en cas d'extinction d'un des sept accords, les six autres cessent d'être applicables. Cette dernière règle, parfois qualifiée de clause guillotine, ne s'applique ni en cas d'expiration ordinaire de l'Accord de coopération scientifique, ni en cas de dénonciation de cet accord par la Suisse à la suite d'une modification par les CE de leurs programmes-cadres auxquels la Suisse est associée.

148.2 Sept accords distincts

Sous réserve du parallélisme approprié, les sept accords sont bien distincts car fondés sur des bases juridiques spécifiques. Contrairement à ce que la Suisse avait proposé, l'UE a refusé d'établir des liens juridiques formels entre certains accords sectoriels et des accords existant entre la Suisse et les CE (Accord de libre-échange de 1972, Accord-cadre de coopération scientifique de 1986). Les accords ont été négociés séparément mais d'une manière coordonnée, conformément à des mandats de négociation propres à chaque domaine de compétences.

Les dispositions institutionnelles et générales des sept accords sont semblables dans une grande mesure. Certaines différences résultent de la nature particulière de certains accords. On peut distinguer le simple accord de coopération scientifique des cinq accords complexes de libéralisation des échanges généralement basés sur l'équivalence des législations des parties (domaines des personnes, de la reconnaissance mutuelle des attestations de conformité, des produits agricoles, des marchés publics et des transports terrestres). Un dernier type d'accord, correspond à l'accord sur le transport aérien qui est un accord d'intégration partiel. Dans ce domaine, la Suisse s'est engagée à reprendre l'acquis communautaire pertinent dont l'application et l'interprétation sont partiellement contrôlées par les institutions communautaires. Un tel accord d'intégration impose l'objectif d'homogénéité des règles présentes et futures des parties contractantes, de leur application et de leur interprétation (notamment afin que la concurrence ne soit pas faussée).

148.3 Comités mixtes et gestion des accords

Les sept accords sont en principe fondés sur la coopération intergouvernementale classique. Tous les accords sont gérés par des comités mixtes au sein desquels les parties contractantes prennent leurs décisions d'un commun accord donc à l'unanimité. Le nouvel Accord de coopération scientifique sera géré par le comité mixte de l'Accord-cadre de coopération scientifique de 1986. Par contre, le comité mixte institué par le nouvel Accord sur les transports terrestres exercera également les fonctions de gestion de l'Accord de 1992 qui expirera en 2005. D'autre part, l'Accord relatif aux échanges de produits agricoles institue deux comités mixtes, l'un de compétence générale, l'autre de compétence exclusive pour le domaine vétérinaire.

Les comités mixtes disposent d'un pouvoir de décision dans les seuls cas prévus par les accords. L'exécution des décisions est effectuée par les parties contractantes selon leurs règles propres. Les comités mixtes peuvent décider de modifier les annexes des accords dont le contenu est de nature technique (p. ex. listes des législations et des autorités des parties). Il s'agit là d'une délégation de compétences au Conseil fédéral qui est soumise à l'approbation des Chambres fédérales. Chacun des accords précise quelles annexes peuvent être modifiées par le Comité mixte. Il va de soi que le Comité mixte ne peut pas décider d'imposer aux parties des obligations nouvelles. Une telle décision doit être prise et approuvée par les parties selon leurs procédures respectives, comme toute modification des dispositions des accords eux-mêmes.

Chargés de veiller au bon fonctionnement des accords, les comités mixtes facilitent les échanges d'information et les consultations entre les parties. Ils s'efforcent de

régler les différends dont ils sont saisis à la demande d'une partie. Chacun des comités mixtes peut constituer des groupes de travail pour l'assister dans l'accomplissement de ses tâches.

Dans le domaine du transport aérien, les décisions prises par les institutions communautaires conformément aux règles de l'accord ne peuvent être contestées que devant la Cour de justice des CE et non pas devant le Comité mixte institué par l'accord.

148.4 Mise en œuvre des accords et surveillance de leur application

Chaque partie contractante s'engage à prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer l'exécution des obligations des accords qui la lient. Chaque partie est responsable de la bonne exécution des accords sur son propre territoire.

L'accord sur le transport aérien, en tant qu'accord d'intégration partiel (voir le ch. 148.1), reprend tout l'acquis communautaire pertinent dans ce domaine en tant que règles communes des parties et confère aux institutions communautaires la surveillance de l'application des règles de concurrence. Les violations de ces règles seront sanctionnées en tant que de besoin par la Commission et par la Cour de justice des CE. La reconnaissance de cette compétence ne constitue pas un changement en pratique parce que la doctrine des effets (reconnue aussi en droit suisse) légitime ces institutions – aujourd'hui déjà – à sanctionner les comportements des opérateurs économiques non communautaires dans la mesure où ces comportements ont des effets sur le territoire communautaire.

Par contre, en ce qui concerne les aides d'Etat dans le domaine du transport aérien, chacune des parties contractantes veille souverainement à ce que les règles de l'accord soient respectées sur son territoire.

Dans le domaine des marchés publics, les parties ont également pris des engagements particuliers puisqu'elles confieront la surveillance de l'application de l'accord à des autorités compétentes pour leurs territoires respectifs.

148.5 Droit suisse et droit communautaire. Développement du droit. Comités communautaires

Dans les sept accords, les parties contractantes ont tenu à sauvegarder leur autonomie de décisions. Elles n'ont d'ailleurs transféré aucune compétence législative à une instance supranationale. La majorité des accords sectoriels (domaines des personnes, des produits agricoles, des obstacles techniques au commerce, des marchés publics et des transports terrestres) est basée sur l'équivalence des législations des parties. Depuis dix ans, la législation suisse qui a des effets au-delà des frontières de la Suisse s'est régulièrement rapprochée de la législation de l'UE, son principal voisin et partenaire commercial. Cette circonstance a facilité les négociations compte tenu du fait que lorsque la Communauté conclut un accord avec un Etat tiers quel qu'il soit, celle-ci n'accepte en principe pas de fixer des règles communes qui dérogent à l'acquis communautaire. Dans le domaine des marchés publics, les règles des parties sont largement équivalentes parce que celles-ci ont toutes deux signé l'accord y relatif dans le cadre de l'OMC en 1994.

Il faut relever le caractère exceptionnel de l'accord sur le transport aérien qui transforme en règles communes des parties l'ensemble des règles communautaires applicables dans ce domaine. Le droit suisse pertinent restera d'application pour régir les comportements qui ont des effets en Suisse exclusivement. La reprise des dispositions du droit communautaire justifie que celles-ci soient interprétées et appliquées conformément à la jurisprudence et à la pratique des institutions communautaires antérieures à la date de la signature de l'accord. La Suisse sera informée de la jurisprudence et de la pratique postérieure et, à la demande d'une partie, les conséquences de celles-ci pourront être déterminées par le Comité mixte un vue d'assurer le bon fonctionnement de l'accord. Préalablement à une telle discussion au sein du Comité mixte, le Conseil fédéral pourrait consulter le Tribunal fédéral et/ou la Commission de la concurrence.

Dans l'Accord sur les personnes, les parties s'engagent à prendre les mesures nécessaires pour appliquer dans leurs relations des droits et obligations équivalent à ceux contenus dans les actes communautaires auxquels l'accord fait référence. Cet accord demande de tenir compte de la jurisprudence pertinente de la Cour de justice antérieure à sa signature. A la demande d'une partie, le comité mixte pourra déterminer les implications de la jurisprudence postérieure dont la Suisse sera tenue informée. Là aussi, préalablement à un tel débat, le Conseil fédéral pourrait consulter le Tribunal fédéral et/ou le Tribunal fédéral des assurances.

Dans la mesure où les accords sont fondés sur l'équivalence des législations des parties voire directement sur l'acquis communautaire, il est utile de prévoir des procédures d'information et/ou de consultation lorsqu'une partie envisage de modifier ses règles dans un domaine couvert par un accord. Les accords sur les transports terrestres et aérien prévoient des compétences particulières de leur comité mixte respectif pour sauvegarder le bon fonctionnement de l'accord concerné.

Certes, les parties contractantes ont sauvegardé leur autonomie législative dans les accords sectoriels mais il faut relever qu'elles ont un intérêt à maintenir l'équivalence de leur législation. A défaut d'une prise en compte régulière de l'évolution du droit communautaire dans les domaines couverts par les accords sectoriels, les divergences des règles suisses et communautaires feraient obstacle à la bonne application des accords concernés.

Compte tenu du caractère sectoriel et non global des sept accords et du fait que ceux-ci ne constituent pas une reprise intégrale de l'acquis communautaire, sous réserve de l'accord sur le transport aérien, la Suisse n'aura pas la possibilité de participer pleinement à tous les comités communautaires gérant cet acquis. Toutefois, par le biais d'une déclaration du Conseil de l'UE annexée à l'Acte final de la signature des accords, la Suisse a obtenu que ses représentants puissent participer en qualité d'observateurs actifs aux réunions des comités importants dans les domaines de la recherche, du transport aérien, de la sécurité sociale et de la reconnaissance des diplômes. Les représentants suisses auront le droit à la parole mais non le droit de vote. De plus, dans les domaines où la législation suisse est équivalente à l'acquis communautaire, la Commission consultera les experts suisses au même titre que les experts des Etats membres lorsqu'elle préparera les propositions de règles ou de mesures qu'elle doit soumettre à la «comitologie» (voir l'art. 100 de l'Accord EEE; Message EEE du 18 mai 1992; FF 1992 IV 460).

148.6 Acte final. Déclaration des parties. Régime linguistiques des accords.

Les parties contractantes ont signé, en même temps que les sept accords, un acte final dont l'intérêt essentiel est de réunir toutes les déclarations communes ou unilatérales des parties elles-mêmes ou de certaines de leurs institutions relatives aux accords sectoriels.

Ces déclarations contiennent des affirmations ou des engagements politiques qui, en tant que tels, ne pouvaient pas être introduits dans les accords eux-mêmes. Conformément à l'art. 31 de la Convention de Vienne sur le droit des traités (RS 0.111), les déclarations appartiennent au contexte des accords auxquels elles sont liées et elles ont en principe une valeur interprétative.

Les déclarations sont décrites dans le message dans les chapitres des accords qu'elles concernent.

De la même manière, les onze langues officielles de ses quinze Etats membres dont trois langues sont communes avec celles de la Suisse sont juridiquement obligatoires. L'interprétation des dispositions des accords implique au besoin une comparaison des différentes versions linguistiques. En cas de divergences entre ces versions, la disposition concernée sera interprétée en fonction du contexte de l'accord dont elle fait partie, ainsi qu'à la lumière de l'objet et du but de cet accord (art. 31 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, RS 0.111).

15 Appréciation des accords

151 Appréciation politique

Dans le contexte européen actuel, qui se signale par une collaboration tous azimuts et l'ouverture de l'UE à l'Est, il n'allait pas de soi de développer nos relations avec l'UE par les sentiers étroits des négociations sectorielles. Mobilisée par sa propre consolidation et son ouverture vers l'extérieur, l'UE a pris son temps pour entrer dans le jeu de la collaboration que souhaitait la Suisse. Il lui fallait empêcher la Suisse de faire de l'écrémage («Rosinenpicken») et lui opposer les intérêts concrets de tous les Etats membres.

La durée des négociations, qui témoigne des limites de l'approche sectorielle dans la préservation en temps voulu des intérêts de la collaboration, s'explique en partie aussi par les sérieux problèmes qui ont surgi de part et d'autre dans les dossiers de la libre circulation des personnes et du transport terrestre. La conclusion des négociations n'est apparue à portée de main que lorsque les Etats membres ont été unanimement convaincus que les avantages des sept accords l'emportaient pour eux sur leurs inconvénients. La Suisse en était arrivée de son côté aux mêmes conclusions.

Le Conseil fédéral a approuvé la conclusion des négociations sectorielles, convaincu d'avoir atteint un résultat d'ensemble équilibré et obtenu ce qu'on pouvait espérer en empruntant, dans un contexte difficile, la voie des négociations sectorielles, menées avec rigueur et ténacité. Il constate notamment que des désirs chers à l'économie ont été réalisés et que les bases d'une politique des transports coordonnée au niveau européen et soucieuse de l'environnement ont été jetées. La libre circulation des personnes, qui sera mise en œuvre par étapes contrôlées, offrira aux Suisses de nouvelles possibilités de pleinement se réaliser dans l'espace européen.

Depuis plusieurs années, la conclusion des négociations avec l'UE est l'objectif prioritaire de la politique d'intégration du Conseil fédéral. Les accords auxquels elles ont abouti sont l'unique projet réalisable à court et moyen termes de développement concret des relations institutionnelles entre la Suisse et son principal partenaire politique, économique et culturel en Europe. Les accords constituent de nouvelles passerelles ouvrant la voie à de nouvelles initiatives transfrontières que les citoyennes et les citoyens suisses seront en mesure de prendre.

Grâce à ces sept accords, il a été possible de tirer la Suisse d'un isolement institutionnel dommageable du double point de vue politique et économique, en le circonscrivant sur une base stable. Par un système de compensation des intérêts des quinze Etats de l'UE, il a été possible – grâce également à des mesures d'accompagnement supplémentaires – de sauvegarder les points forts de la Suisse, comme par exemple une politique des transports terrestres écologique et économique à la fois, ou la précieuse paix du travail.

Les accords s'inscrivent dans la politique d'intégration à long terme, définie par le Conseil fédéral dans son message concernant l'initiative populaire «Oui à l'Europe» et son contre-projet du 27 mai 1998, et son rapport sur l'intégration du 3 février 1999. La situation de la Suisse, dans l'optique de la politique d'intégration, se trouve sensiblement améliorée par ces accords eurocompatibles, qui ne permettent cependant en rien de faire des prédictions quant à l'avenir. Le Conseil fédéral n'a aucune raison de s'opposer à d'éventuels nouveaux accords sectoriels avec l'UE, s'ils servent équitablement les intérêts des deux parties et peuvent voir le jour dans des délais raisonnables. Il ne se fait pourtant aucune illusion à ce sujet: dans son rapport sur l'intégration 1999 (p. 294 s.), il a montré – en comparant horizontalement tous les instruments pouvant régir les relations Suisse-UE – pourquoi il est convaincu que les limites des négociations sectorielles entre la Suisse et l'Union européenne seront bientôt atteintes. Indépendamment du coût élevé de ces négociations et des intérêts divergents des Etats membres de l'UE, il apparaît clairement que les questions fondamentales (union douanière, stabilité monétaire, sécurité intérieure et extérieure, politique commerciale) exigent des solutions contractuelles réclamant un transfert de souveraineté de la Suisse à l'UE, notamment la reconnaissance de la primauté juridictionnelle de la Cour européenne de justice et celle des décisions majoritaires du Conseil des ministres.

L'approbation des sept accords sectoriels sera à coup sûr déterminante pour l'avenir des relations avec l'UE. Ne l'oublions pas: c'est la Suisse qui a proposé ce mode de coopération. Non sans peine, en faisant appel à toutes ses ressources politiques et diplomatiques, elle a finalement rallié l'UE à son approche. La procédure d'approbation au Parlement européen, et pour ce qui est de l'accord sur la libre circulation des personnes, dans les parlements nationaux des Etats membres, montrera si la voie empruntée par la Suisse pour s'intégrer à l'Europe est comprise et approuvée.

152 Appréciation économique

La Suisse et les Etats de l'UE entretiennent déjà des relations économiques très étroites. Grâce à l'accord de libre-échange de 1972 notamment, de sérieux obstacles aux échanges de marchandises, comme les droits de douane et les contingents, ont

été supprimés¹². L'entrée en vigueur des sept accords sectoriels facilitera encore l'accès au marché en le consolidant contractuellement; de nouveaux débouchés vont s'ouvrir, ce qui signifie perspectives de croissance et, partant, création d'emplois. Qui dit ouverture des marchés, dit aussi renforcement de la division du travail et concurrence accrue, avec à la clé une plus grande efficacité économique. Evaluer dans quelle mesure l'ouverture des marchés va stimuler la croissance économique n'est pas chose aisée, mais elle constitue sans nul doute une chance unique pour les acteurs économiques. Saisir cette chance présuppose une économie compétitive.

Institutionnellement parlant, les avantages de l'ouverture des marchés sont limités: il ne s'agit pas d'une participation pleine et entière au marché intérieur de l'UE, que seule une adhésion à l'UE permettrait. Les sept accords ne portent en fait que sur des champs d'application partiels des quatre libertés que sont la libre circulation des personnes, des marchandises, des capitaux et des services, et sur des éléments de certaines politiques d'accompagnement. Selon les domaines, les solutions apportées par les accords sont plus ou moins proches du droit du marché intérieur. Mais on en reste aux contrôles à la frontière des marchandises et des personnes, et certains désirs exprimés de part et d'autre (produits agricoles transformés, participation aux programmes de formation de l'UE dans les domaines de la formation ou de la promotion de l'audio-visuel, statistiques, observation de l'environnement, lutte contre la fraude, etc) sont restés en marge des négociations.

Ce nonobstant, on peut attendre d'une mise à profit novatrice des accords des effets sensibles sur la prospérité de la Suisse. La question a été examinée dans des études économiques commandées par le Conseil fédéral en vue du rapport sur l'intégration 1999 et publiées dans la série d'études de l'OFDE¹³. Ces études concordent: le résultat positif des accords sectoriels découle surtout de la libre circulation des personnes et des transports routiers et aériens. Ce sont en particulier les branches exportatrices classiques qui devraient profiter de l'accès facilité au marché intérieur de l'UE. Parallèlement à l'augmentation du PIB et des investissements en Suisse, qui résulteront de la mise en œuvre des accords, il y aura, d'après les études indépendantes, diminution du chômage et du niveau des prix.

Le supplément de croissance tient à l'amélioration des conditions-cadre suivantes:

- amélioration des conditions de participation aux programmes de recherche de l'UE;
- ouverture des marchés des transports de personnes et de marchandises par la route et le rail;
- ouverture des marchés du travail; nouvelles possibilités de formation, de perfectionnement et de promotion professionnels; nouvelles ouvertures pour la fourniture de services transfrontières impliquant des personnes;

¹² Cf. à ce propos le rapport sur la politique économique extérieure 96/1+2 du 15 janvier 1997.

¹³ Universität der Bundeswehr Hamburg, Prof. Straubhar: *Integration und Arbeitsmarkt – Auswirkungen einer Annäherung der Schweiz an die Europäische Union*
BAK, Recherche conjoncturelle Bâle SA: *Scénarios à option d'intégration de la Suisse à l'UE*
EPFZ, Service de recherche conjoncturelle: *Conséquences macroéconomiques d'une adhésion à l'UE*
LEA, Université de Genève: *Effets à long terme d'une intégration de la Suisse à l'Europe*
ECOPLAN, Berne: *Intégration de la Suisse à l'UE: conséquences économiques*

- amélioration spectaculaire de la situation concurrentielle des compagnies aériennes suisses;
- réduction des obstacles techniques au commerce agricole (renoncement au double contrôle de la qualité);
- réduction des obstacles techniques au commerce des produits industriels (réduction des coûts de transaction et d'information liés à la double évaluation, dans l'UE et en Suisse, de la conformité des machines, des médicaments, des produits médicaux, des appareils de télécommunication et d'autres produits de haute technologie);
- renoncement à la règle qui veut que 50 % de la valeur ajoutée soit locale, et à la clause des 3 % de différence de prix, qui s'appliquent toutes deux aux marchés publics concernant le transport ferroviaire et les télécommunications.

Le bilan des retombées économiques des sept accords est positif, même si les études indépendantes rédigées dans la perspective du rapport sur l'intégration montrent qu'il faudra tabler, au début, sur des coûts d'ajustement et de reconversion. Il n'est guère possible de quantifier l'utilité des accords en termes de politique économique, parce que les futures conditions-cadre économiques en Suisse et à l'étranger ne sont pas suffisamment «modélisables», d'une part, et que de l'autre, l'utilisation des nouvelles libertés économiques dans les relations avec l'UE implique des initiatives privées, impossibles à supputer d'avance. Une chose est sûre, en revanche, c'est que les accords contribuent à stabiliser – stabilisation appréciable et bienvenue – les conditions-cadre des échanges économiques en Europe, ce qui est tout bénéfique pour les entreprises suisses et les investisseurs. Etudes ou pas, il convient de noter que les associations économiques suisses prônent d'une seule voix et avec insistance la conclusion et la rapide mise en œuvre des accords bilatéraux.

Comme on l'a vu, l'utilité des sept accords pour l'économie ne se laisse guère quantifier; leur coût pour le budget fédéral n'est pas plus facile à estimer. Celui-ci sera également conditionné par des effets indirects résultant des accords sectoriels sur la croissance économique, l'évolution des taux d'intérêt ou le marché du travail. Selon une estimation prudente, il s'alourdirait de environ 600 millions de francs, ce qui représente environ 1 % des dépenses fédérales. Une présentation d'ensemble de ces estimations figure au ch. 311.1.

16 Résultats de la procédure de consultation

161 Généralités

Quinze jours après le paraphe des accords, soit le 15 mars, les sept accords ainsi que les mesures d'application et d'accompagnement ont été mis en procédure de consultation jusqu'au 13 avril 1999 (la procédure de consultation sur les mesures d'accompagnement dans le domaine de la circulation des personnes s'est déroulée pour sa part du 3 au 12 mars). Les deux tribunaux fédéraux, les cantons, les partis politiques de l'Assemblée fédérale ainsi que les organisations faitières ont pu s'exprimer dans le cadre de la procédure centrale de consultation menée par le Conseil fédéral sous forme de conférence et par écrit. Une procédure de consultation décentralisée a en outre été menée par les départements auprès d'autres organisations intéressées par les accords sectoriels.

Une part significative des organisations consultées a pris position. De leurs réponses se dégagent les tendances suivantes:

- Elles ont salué la conduite de la consultation, bien qu’il ne restât à disposition que trois semaines, à la suite des consultations précédentes menées lors des négociations (cf. ch. 1). Dans ce contexte, certains groupes d’intérêts (p. ex. l’UDC) ont réservé leur prise de position sur quelques questions jusqu’à la conclusion de la procédure parlementaire.
- Toutes les organisations consultées se sont prononcées en faveur de la ratification des sept accords sectoriels. Elles les qualifient de positifs, même si dans certains domaines (p. ex. celui des produits agricoles transformés), certaines considèrent qu’ils ne vont pas assez loin. La majorité estime que ces accords constituent un pas significatif dans l’ouverture du marché et l’approuve.
- La majorité salue également la transparence apportée dans le changement des lois, nécessaire à l’application des accords. Des propositions isolées de modifications sont formulées.
- Les mesures d’accompagnement proposées dans les domaines de la circulation des personnes et des transports terrestres ont été évaluées de manière différenciée. Elles sont considérées comme prioritaires et constituant la condition préalable à un large soutien, ou comme nécessitant des modifications. Par ailleurs, des mesures d’accompagnement ont été demandées dans le domaine agricole. Diverses prises de position exigent que les mesures d’accompagnement soient limitées à la durée des accords. De même est-il relevé que ces mesures doivent être obligatoires et clairement définies, de manière à éviter les conflits entre politique intérieure et extérieure. Il est également exigé qu’il soit décidé de ces mesures au plus tard lors de la décision parlementaire sur les accords, sans quoi les accords seraient sérieusement menacés.
- En ce qui concerne l’approbation des accords, d’aucuns exigent que les accords soient ficelés dans un même paquet avec les mesures d’application et d’accompagnement. A l’inverse, de tels liens sont refusés avec insistance, afin de protéger les accords bilatéraux d’une situation de tout ou rien. Seule l’UDC exige que le peuple et les cantons décident, en tous les cas, d’objets d’une telle importance; raison pour laquelle les accords devraient être soumis au référendum obligatoire.
- Les commentaires sur le contenu du présent message sont de manière générale favorables. Ils se concentrent sur les accords concernant les personnes, l’agriculture et les transports terrestres, ainsi que sur les adaptations juridiques et les mesures d’accompagnement dans les domaines des transports terrestres et de la circulation des personnes (cf. en particulier ch. 166.1 à 166.3).

162 Résultats de la procédure de consultation auprès des tribunaux fédéraux

Le Tribunal fédéral ne prend en règle générale pas position quant à la substance de projets de lois. Dans le cas présent, il ne s’écarte pas de cette pratique. Il semble

évident que les accords bilatéraux entraîneront un surcroît de travail pour le Tribunal fédéral dans certains domaines (p. ex. droit de la police des étrangers). Le Tribunal fédéral critique le fait qu'il soit prévu, dans le domaine de la libre circulation du personnel médical au sujet de la protection juridique, de lui accorder un droit de recours administratif direct contre les décisions du DFI. Le Tribunal fédéral refuse d'être la première instance judiciaire, avec l'obligation d'un contrôle complet des faits et du droit applicable, dans des affaires administratives fédérales.

Le Tribunal fédéral des assurances s'exprime exclusivement au sujet de l'accord sur la libre circulation des personnes. Ses prises de position dans le domaine des assurances sociales concernent notamment des questions relatives aux conditions pour le traitement de recours par les cantons, à la création de systèmes de communication entre la Cour de justice de l'UE et le Tribunal fédéral des assurances afin d'assurer une jurisprudence suisse comparable à celle de l'UE, à la garantie du flux d'informations entre le «comité mixte» et le Tribunal fédéral des assurances, à la création d'une commission de recours pour des objets ayant trait à l'assurance maladie à la place des autorités cantonales actuellement compétentes, ainsi qu'à la garantie d'accès pour tous les intéressés à des informations au sujet de la jurisprudence de l'UE.

163 Résultats de la procédure de consultation auprès des cantons

Les gouvernements cantonaux ont mandaté la Conférence des gouvernements cantonaux de prendre une position commune et de soumettre aux cantons un dispositif de décision. Les 26 gouvernements cantonaux ont approuvé leur prise de décision commune lors de l'assemblée plénière du 1^{er} avril 1999.

Les gouvernements cantonaux estiment que les accords bilatéraux représentent un ensemble de contrats de grande importance. Ils les trouvent indiqué, dans l'intérêt du pays, des citoyennes et des citoyens ainsi que des cantons dans leurs relations entre la Suisse et l'UE. C'est pourquoi les gouvernements cantonaux approuvent la conclusion de l'ensemble de ces accords. Ils demandent au Conseil fédéral de soumettre ces accords à l'approbation de l'Assemblée fédérale. Ils soutiennent leur ratification, transposition et mise en œuvre. Toutefois, ils restent sceptiques quant à l'accord sur les transports terrestres mais dont l'approbation doit être vue sous l'angle des conditions-cadres inchangées de la logique d'acceptation des textes des accords.

Les cantons recommandent au Conseil fédéral et aux Chambres fédérales de veiller à ce que les mesures d'accompagnement relatives à l'accord sur les transports terrestres soient adoptées au plus tard lors de la prise de décision finale des accords sectoriels bilatéraux. Les cantons exigent d'être partie prenante à part entière dans les comités mixtes des domaines qui les concernent directement (marchés publics, transport aérien, transport terrestre, libre circulation des personnes, sécurité sociale, reconnaissance des diplômes), et ce, également de manière prospective, en prévision du développement futur du domaine juridique en la matière. Pour la transposition et la mise en œuvre, ils demandent le respect du partage des compétences entre la Confédération et les cantons et d'accorder aux cantons la marge de manœuvre que la Constitution fédérale leur accorde.

Les gouvernements cantonaux soutiennent l'accord sur les marchés publics et n'ont aucune objection à formuler au niveau du contenu matériel. De manière à pouvoir

transposer cet accord à temps, une coordination Confédération - Cantons est nécessaires, à leur avis. Ils attachent une importance à participer de manière active au développement des fondements juridiques et demandent une participation au Comité mixte conformément à l'art. 11 de l'accord. Ils tiennent également à ce que l'on se tienne de manière impérative au partage actuel clair des compétences et de devoirs entre la Confédération et les cantons. Enfin, ils refusent un contrôle juridique additionnel. Ils rejettent également l'idée de vouloir accorder de plus en plus de pouvoirs à la Commission sur les marchés publics Confédération - Cantons, pouvoirs pouvant aller jusqu'à une décision de droit.

Dans le domaine des transports terrestres, les cantons considèrent l'accord comme un processus de rapprochement entre l'UE et la Suisse dans la politique des transports. Ce domaine doit toutefois connaître un développement ultérieur compte tenu des droits nationaux et de la politique européenne et suisse des transports. Ils critiquent, en revanche, le fait que des développements ultérieurs de l'accord n'interviennent que dans le cadre du Comité mixte et demande à ce que ces développements se fassent en impliquant les cantons, le Parlement et le peuple. Ils exigent, en particulier, que des mesures d'accompagnement obligatoires, efficaces et réalisables financièrement soient prises. L'objectif recherché étant d'obtenir un transfert de la route au rail du transport par les alpes des marchandises. Ils sont disposés à transposer les mesures d'accompagnement, une fois leur financement assuré. A ce sujet, ils partent de l'idée que les coûts pour la transposition de ces mesures seront financés de manière prépondérante avec l'argent de la Confédération (ils pensent par exemple aux charges additionnelles engendrées par un renforcement nécessaire des contrôles du transport des marchandises). Ils craignent le fait que les mesures d'accompagnement ne soient pas suffisantes pour garantir de manière optimale un transfert de la route au rail. Des mesures supplémentaires doivent être préparées, de manière anticipée, avec la participation des cantons.

La situation géographique et la structure macroéconomique des cantons déterminent la manière et l'intensité des conséquences à attendre au niveau des cantons de l'accord sur la libre circulation des personnes. En principe, tous les cantons saluent cet accord et estiment que sa transposition va renforcer la situation économique de la Suisse. Ils exigent, toutefois, conformément au partage des compétences, d'être présent de manière co-décisionnelle, respectivement à titre consultatif, dans toutes les commissions générées dans le cadre de la comitologie. Les cantons se posent des questions quant au domaine de l'assurance-maladie. En particulier, les cantons refusent de manière très claire la contribution financière de primes d'assurés résidant à l'étranger. C'est pourquoi, ils demandent qu'une solution praticable soit trouvée d'entente entre la Confédération, les cantons et les assurés. En ce qui concerne la reconnaissance mutuelle des diplômes, les cantons partent de l'idée que la Confédération leur laisse la marge de manœuvre nécessaire pour la transposition.

164 Résultats de la procédure de consultation auprès des partis

Les quatre partis au gouvernement ainsi que les partis représentés au sein de l'Assemblée fédérale suivants: PCS, ADI, PEV, Parti suisse de la liberté, Alliance verte, Parti libéral, PST ont pris position dans le cadre de la procédure de consultation confédérale; les autres y ont renoncé pour différentes raisons dont celle de délais trop courts pour un projet de texte si complexe. Tous les partis ont une appré-

ciation positive des accords et relèvent leur importance économique; ils approuvent la ratification de l'ensemble des accords, de même que les modifications de lois qui en découlent ainsi que les mesures d'accompagnement. Sur le contenu des mesures de transposition et celles d'accompagnement, quelques divergences de vue existent, raison pour laquelle ici ou là des modifications sont proposées, en particulier dans les domaines des transports terrestres, de la circulation des personnes, respectivement des assurances sociales, et de l'agriculture (voir ch. 166 ss).

L'UDC, pour laquelle la voie bilatérale est saluée comme l'alternative à une intégration pleine et entière, se prononcera définitivement seulement à l'issue de la procédure législative sur le paquet des accords, leur transposition et les mesures d'accompagnement. Compte tenu de l'importance du projet, elle exige que les accords soient soumis au référendum obligatoire. Principalement en raison du fait que l'article sur la protection des Alpes ancré dans la Constitution sera, selon elle, affaibli par l'accord sur les transports terrestres.

Dans leur réflexion générale, les partis au gouvernement considèrent que la ratification des accords sectoriels est impérative, urgente, bienvenue ou – à la lumière des intérêts de la Suisse – indispensable et permet d'opérer un pas important dans la politique d'intégration. L'UDC est d'avis que les accords bilatéraux ne sauraient d'aucune façon constituer le premier pas de l'adhésion à l'UE. Ces accords conclus entre Etats égaux en tant que tels représentent une solution indépendante. L'UDC exige que le Conseil fédéral retire sa demande d'ouvrir des négociations d'adhésion déposée en 1992 et qu'il renonce au but stratégique d'une adhésion à l'Union européenne.

Le PS est de l'opinion que tous les accords bilatéraux, les modifications de lois qui en découlent ainsi que les mesures d'accompagnement doivent faire l'objet d'un seul paquet. Les autres partis au gouvernement rejettent tout lien juridique direct. Bien entendu, il est à leurs yeux inaliénable qu'en termes de politique intérieure les mesures d'accompagnement et l'approbation des accords soient traitées en parallèle pour assurer au sortir des urnes – dans le cas d'un référendum facultatif – le succès de l'ensemble du projet.

Alors que des conceptions différentes demeurent dans la façon d'organiser les mesures d'accompagnement dans les domaines des transports terrestres et de la circulation des personnes, l'UDC considère comme inadaptées celles portant sur les transports terrestres. Le PRD et l'UDC estiment qu'il est nécessaire de procéder à une exception totale de la RPLP pour les trajets vers et en provenance des terminaux ferroviaires afin de pouvoir garantir la promotion de cet important mode de transport.

De l'avis du PRD, du PDC et de l'UDC, des mesures d'accompagnement sont également nécessaires pour l'accord relatif aux échanges de produits agricoles dans le but de faire baisser les coûts de production et d'encourager la commercialisation des produits agricoles. Cet avis est contesté par le PS. Il s'agit en l'occurrence d'adapter la loi sur l'agriculture visant au renforcement des mesures d'entraide et de réviser la loi sur les produits alimentaires.

Le PRD appuie le Conseil fédéral dans son intention de limiter dans le temps le soutien à la capacité concurrentielle du transport ferroviaire de marchandises jusqu'à ce que les mesures d'accompagnement aient pleinement déployés leurs effets.

165 **Résultats de la procédure de consultation auprès des associations faitières, des partenaires sociaux, et des autres associations, organisations ou cercles intéressés par les résultats des accords sectoriels entre la Suisse et la CE**

Toutes les associations faitières de l'économie et les partenaires sociaux approuvent les accords sectoriels et leur ratification. Ils jugent que les accords représentent une amélioration notoire des conditions cadres pour l'économie suisse et ses relations avec ses partenaires économiques les plus importants. Ils estiment que des progrès importants pourront être atteints aussi bien du point de vue de l'ouverture du marché que de la réduction des coûts de transaction et d'information. Des conséquences positives du point de vue économique et de l'ouverture du marché sont liées essentiellement à l'élargissement des marchés publics, l'amélioration graduelle de la libre circulation des personnes, l'accord dans le domaine des transports terrestres et aériens ainsi que par les accords dans le domaine agricole. Ceci ouvre de nouvelles perspectives sur le plan de l'écoulement des marchandises et de l'emploi en Suisse. C'est pourquoi ils plaident pour une entrée en vigueur et une application rapide des accords.

Tous s'accordent pour dire qu'il est impossible de quantifier les avantages découlant des accords de même que les charges supplémentaires en découlant. Les associations faitières considèrent que ces coûts sont supportables. Aux yeux des associations, les accords ne revêtent non seulement une signification économique mais également politique. Le caractère particulier des accords bilatéraux constitue une base inaliénable pour toute politique d'intégration future. Les sept accords rapprochent la Suisse de l'UE de manière pragmatique et assurent ses relations avec cette dernière par des contrats.

Bien que les associations faitières accueillent positivement l'orientation des mesures d'accompagnement, elles ont une position critique face à certaines mesures d'accompagnement tout particulièrement dans le domaine de la libre circulation des personnes (extension des conventions collectives de travail) et des transports terrestres (contingent de 40 t pour les transporteurs suisses). Certains insistent sur le fait que les mesures d'accompagnement devraient être clairement définies et ne devraient entrer en vigueur que lorsque les accords sectoriels seront approuvés. L'Union suisse des arts et métiers craint que l'Accord dans le domaine des transports terrestres ne mette en péril l'adoption des autres accords. Quant à l'Union suisse des paysans, elle estime que les mesures législatives doivent être élaborées de telle manière à renforcer les mesures d'entraide en faveur de la commercialisation des produits agricoles pour que les agriculteurs suisses puissent faire face, à armes égales, à leurs concurrents de l'UE.

L'accord recherche ainsi que l'accord sur les marchés publics ouvrant de nouvelles possibilités ont été jugés par l'industrie des machines comme particulièrement positifs. L'accord sur les marchés publics a été accueilli très positivement par l'association suisse des ingénieurs du bâtiment qui a toutefois fait mention de certains manques. Elle critique surtout le fait que les directives concernant la coordination des constructions, au demeurant très importantes pour les Etats membres de l'UE, ne soient pas reprises. De plus, elle désapprouve que la surveillance des engagements pris par la Suisse se fasse par la Commission d'ores et déjà chargée de la mise en œuvre et de la surveillance des obligations prises par la Suisse sur le plan international dans le domaine des marchés publics. La Société suisse des entrepre-

neurs juge que l'Accord sur la libre circulation des personnes est important en particuliers pour ce qui relève du recrutement de travailleurs étrangers car il abolit le statut de saisonnier et facilite les échanges frontaliers.

Les associations ont accueilli très positivement les réglementations concernant le transfert de personnel dans les entreprises car les restrictions touchant au transfert de cadres et de spécialistes tombent. Toutefois, elles rejettent majoritairement, dans le domaine des mesures d'accompagnement, la proposition relative à l'extension des conventions collectives de travail tout en acceptant la loi sur les travailleurs détachés et les mesures visant à empêcher le dumping salarial dans le cadre des contrats-types de travail.

L'industrie pharmaceutique estime que l'Accord sur la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité n'est pas totalement satisfaisant en raison de la limitation régissant les produits d'origine et les incertitudes quant au contrôle a posteriori des médicaments importés de l'UE. Elle déplore également que les produits agricoles transformés n'aient pas fait l'objet de négociations dans le cadre de l'Accord sur l'agriculture.

Pour les positions spécifiques des associations, organisations ou cercles intéressés par les résultats des accords sectoriels se reporter aux chapitres 166.1 à 166.7.

166 Résultats de la procédure de consultation dans des domaines choisis

166.1 Recherche

La consultation externe n'a pas apporté de prises de position qui remettent en question des conséquences de l'accord ou qui amènent des éléments nouveaux à prendre en considération. Elles insistent sur certains aspects qui font déjà partie du texte du message. De fait, les organisations scientifiques et industrielles ayant pris position¹⁴ ont réitéré la prise de position, globalement très positive, qu'elles avaient énoncé de manière plus détaillée un an auparavant (résumé au ch. 214.3). Les organisations à vocation économique et/ou politique ayant pris position sont également en faveur de l'accord. Les requêtes formulées par ces organisations reflètent le souci de profiter au maximum de la participation intégrale au programme-cadre et d'assurer un bon retour financier à cause de l'importance de la contribution financière d'une participation intégrale en comparaison de l'effort national consenti par la Confédération pour soutenir la recherche. Ces requêtes peuvent être résumées en deux points principaux:

- un accent particulier doit être mis sur les mesures d'accompagnement en faveur des participants potentiels, en particulier s'il s'agit de PME (petites et moyennes entreprises),
- il faudra mesurer les bénéfices de la participation intégrale, en particulier au moyen d'évaluations.

¹⁴ Il s'agit des organisations suivantes: Vorort, ASM/VSM, FNRS, CSS, CUS et CRUS.

166.2 Marchés publics

L'association suisse des banquiers, le Vorort et les organisations qui lui sont affiliées (la Société suisse des constructeurs de machines, entre autres), ainsi que le Centre patronal vaudois voient dans l'ouverture des marchés publics un nouvel aiguillon pour stimuler la concurrence en Suisse. L'UDC émet des doutes quant au bien-fondé reconnu aussi par l'Union des villes suisses et l'Association des communes de soumettre ces dernières aux règles de l'OMC sur les marchés publics.

Les cantons, les associations économiques, les Associations des villes et des communes, tout comme l'UDC ont donné leur avis sur l'accord. Nombre de leurs suggestions ont été intégrées au texte du présent message. Trois points méritent une mention particulière:

- Les cantons, l'Association des communes et l'UDC soulignent la nécessité de ne pas toucher à la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons. Il appartiendra à un groupe de travail constitué de représentants de la Confédération et des cantons de préciser si les entités acheteuses des secteurs dorénavant soumises à la réglementation relèvent du droit fédéral ou cantonal.
- Les cantons, l'Association des communes et la Conférence suisse de la construction se sont exprimés à propos de la surveillance des engagements pris par la Suisse au plan international. Le texte du message a le but de clarifier les malentendus éventuels.
- Le grand nombre des valeurs seuils fait naître des craintes dans les cantons et l'industrie. Seule une harmonisation internationale au sein de l'OMC, la simplification des règles, prévue dans l'UE et mise au menu des travaux de l'OMC, et une harmonisation plus grande entre les cantons pourront remédier au problème.

166.3 Obstacles techniques au commerce

Dans le cadre de la procédure de consultation, l'accord sur la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité a rencontré une large approbation, la plupart du temps sans réserve.

La Conférence des gouvernements cantonaux soutient, au nom des cantons, cet accord. Elle s'attend à ce qu'il contribue à atténuer considérablement les effets négatifs auxquels a été confrontée l'économie suisse en raison de la non-adhésion à l'EEE. Elle fait de plus remarquer que les cantons – en vue d'une intégration ultérieure dans l'accord du domaine des produits de construction, qui est un secteur important pour l'économie suisse – ont conclu un accord intercantonal sur l'élimination des entraves techniques au commerce qui doit constituer, avec la future loi fédérale sur les produits de construction, la base d'une réglementation suisse unifiée relative à la mise sur le marché des produits de construction.

En ce qui concerne les partis politiques, l'accord n'a pratiquement fait l'objet d'aucune remarque. Parmi les partis gouvernementaux, seul l'UDC a émis quelques commentaires spécifiques. Il soutient l'accord dans la mesure où celui-ci permet d'améliorer la compétitivité de l'industrie d'exportation et de lui ouvrir de nouveaux marchés, de réduire les coûts des évaluations de la conformité et de mettre à dispo-

sition des consommateurs suisses un plus grand choix de produits. Cet accord est le résultat de la voie de l'adaptation autonome empruntée par la Suisse dans différents domaines.

Quant aux organisations centrales, l'Union suisse du commerce et de l'industrie a notamment formulé quelques remarques. Selon elle, l'élimination des entraves techniques au commerce constitue une préoccupation centrale de l'économie suisse. Ses membres approuvent entièrement cet accord. La suppression des contrôles coûteux effectués à double n'entraîne pas seulement une économie notable des coûts, mais également un gain de temps en ce qui concerne la commercialisation des produits sur les marchés étrangers. Ceci est particulièrement intéressant pour les différentes branches de la technologie de pointe de l'industrie d'exportation, comme c'est le cas de l'industrie pharmaceutique, des dispositifs médicaux, des appareils terminaux de télécommunication et des machines. En outre, cela renforcera également la position des organismes d'évaluation de la conformité suisses sur le marché européen. Le Centre Patronal regrette que le principe «Cassis de Dijon» n'ait pas été ancré dans l'accord. L'Union suisse du commerce et de l'industrie est toutefois d'avis qu'il ne devrait pas en résulter d'obstacle majeur. Pour elle, il faudra encore prendre des dispositions concernant trois questions essentielles: premièrement comme prévu conclure un accord parallèle avec les Etats membres de l'AELE-EEE. Deuxièmement, les incertitudes liées aux contrôles subséquents relatifs à la libération des lots de médicaments devront être rapidement dissipées par l'élaboration de documents interprétatifs relatifs au chapitre 15. Enfin, il faudra lever la limitation prévue par l'accord relative aux marchandises d'origine des parties à l'accord, dans la mesure où elle déploie des effets indésirables au vu de la globalisation de la production, en particulier dans le domaine de l'industrie chimique-pharmaceutique.

Les associations professionnelles se sont également exprimées de manière très positive concernant l'accord. La Société suisse des industries chimiques (SSIC) voit un avantage dans le fait qu'à l'avenir la reconnaissance mutuelle des contrôles de fabrication (inspections GMP) et de libération des lots sera garantie lors de la livraison de produits pharmaceutiques dans la Communauté. Cette extension se fera relativement facilement à d'autres secteurs de produits, comme les produits chimiques et les produits de traitement des plantes. Elle voit toutefois un inconvénient dans le fait de la limitation aux marchandises d'origine des parties prévue par l'accord, laquelle revêt une importance croissante pour l'industrie pharmaceutique au vu de la globalisation qui évolue rapidement. Elle soulève également le problème de l'incertitude liée au contrôle subséquent des lots de médicaments suite à une nouvelle interprétation du droit communautaire en vigueur.

Pour la Société suisse des constructeurs de machines (VSM), l'élimination des entraves techniques au commerce constitue une question centrale. Elle estime que l'accord a des effets tout à fait positifs. Elle considère notamment comme particulièrement réjouissant le fait que la reconnaissance mutuelle facilitée ait été prévue dans les domaines importants pour le VSM, comme celui des machines, des appareils terminaux de télécommunication et des tracteurs agricoles ou forestiers. L'adaptation autonome des prescriptions suisses à celles de la Communauté s'est avérée juste et porte maintenant ses premiers fruits. Le VSM se prononce également pour une inclusion dans l'accord de la nouvelle directive sur les appareils à pression et les produits de construction. Elle considère aussi comme particulièrement positive la solution qui a été adoptée pour les machines d'occasion, selon laquelle un accès mutuel au marché analogue à celui de l'EEE a été accordé, sur la base des exigences

initiales. Elle considère également comme une amélioration la précision figurant dans l'ARM, selon laquelle la documentation technique relative aux produits exportés vers la Communauté ne doit plus être présente en permanence sur le territoire concerné, mais doit seulement pouvoir être mise à disposition sur demande des autorités dans un délai raisonnable.

L'Association suisse des entreprises de chauffage et ventilation (Climat-Suisse) considère également comme indispensable la reconnaissance mutuelle des évaluations de la conformité, dans la mesure où elle permet une réduction des coûts et favorise ainsi la capacité concurrentielle des membres de l'association.

166.4 Agriculture

Dans l'ensemble, les participants expriment un avis favorable concernant l'accord agricole en soulignant l'importance que revêt pour l'agriculture suisse la possibilité de disposer d'un meilleur accès au marché communautaire, tout en relevant que les mesures de libéralisation prévues confrontent le secteur primaire à un grand défi. Plusieurs d'entre eux regrettent cependant que les produits agricoles transformés aient été exclus desdites négociations par l'UE et souhaitent que des discussions à ce sujet soient entamées rapidement avec l'Union européenne.

Les cantons, qui se sont prononcés, expriment en majorité (BE, VD, JU, NE, LU) un avis positif mettant en évidence le fait que l'accord ouvre de nouvelles perspectives à l'agriculture mais que, pour les exploiter, cette dernière devra pouvoir compter sur un paquet équilibré de mesures d'accompagnement parmi lesquelles figurent notamment le renforcement des mesures d'entraide prises par les organisations de producteurs, la déclaration de la provenance et des méthodes de production, l'amélioration des possibilités d'exportation des produits transformés et la suppression de l'embargo européen décrété contre le bétail bovin et la viande suisses. Le canton des Grisons fait cependant part de son inquiétude en ce qui concerne les résultats des négociations pour les fabricants de viande séchée et soutient les revendications de ces derniers visant à l'octroi de mesures d'accompagnement spécifiques pour cette branche.

Les principaux partis politiques expriment également une opinion favorable quant aux résultats des négociations agricoles. A l'instar des cantons, plusieurs partis (PRD, PDC, UDC) demandent également des mesures d'accompagnement efficaces. Le PRD met l'accent sur le renforcement des mesures d'entraide ainsi que sur la nécessité de réviser la loi fédérale sur les denrées alimentaires de manière à obtenir des dispositions équivalentes à celles de l'UE de telle sorte que l'exportation de produits agricoles d'origine animale soit facilitée. Le PDC souhaite, en plus du renforcement des mesures d'entraide, l'amélioration des possibilités d'accès pour les produits agricoles transformés, l'utilisation maximale des possibilités de soutien prévues par les dispositions GATT/OMC pour les produits agricoles transformés, la déclaration de la provenance des produits et des modes de production, des mesures efficaces de promotion des ventes et l'amélioration des conditions-cadre de l'agriculture. L'UDC accueille de manière tout particulièrement favorable les parties de l'accord agricole prévoyant l'élimination des obstacles techniques aux échanges à même de faire baisser les coûts. Ce parti demande expressément le renforcement des mesures d'entraide ainsi que l'adaptation de la loi sur les denrées alimentaires devant permettre plus facilement l'équivalence dans l'ensemble du secteur de la pro-

duction animale. Le PS, par contre, n'est pas favorable à des mesures d'accompagnement en faveur de l'agriculture arguant du fait que cette dernière tire profit de l'accord agricole.

Les organisations agricoles acceptent, dans l'ensemble, les résultats des négociations agricoles tout en soulignant l'ampleur du défi auquel sera confronté l'agriculture. L'Union suisse des paysans souligne clairement la nécessité d'agir au niveau des coûts afin que les agriculteurs puissent, face à une concurrence accrue, exercer leur activité dans un contexte économique plus favorable. L'USP ainsi que les principales autres associations agricoles mettent l'accent sur la mise en œuvre des mesures d'accompagnement en faveur de l'agriculture, dans le sens proposé par les cantons et les partis politiques. L'Union centrale des producteurs suisses de lait (UCPL), estimant que le résultat des négociations n'est pas équilibré, conditionne son accord à la prise de mesures d'accompagnement efficaces. Les organisations de producteurs de fruits et de légumes se déclarent quant à eux satisfaits des résultats.

Pour leur part, les associations économiques accueillent aussi de manière positive l'accord agricole.

Ces dernières années, l'industrie alimentaire suisse s'est montrée à plusieurs reprises intéressée au rapprochement de la législation suisse relative aux aliments d'origine animale à celle de l'UE. L'Office vétérinaire fédéral, dans un rapport publié le 22 août 1997¹⁵, élaboré avec les milieux concernés, parvient à la conclusion qu'il y a lieu d'améliorer les conditions cadre régissant l'exportation de ce type de produits vers les pays-membres de l'UE. Comme le droit en vigueur¹⁶ permet déjà l'exportation d'aliments d'origine animale vers l'UE, ce rapport préconise de ne pas procéder à une modification précipitée de la loi sur les denrées alimentaires, mais d'optimiser d'abord les ordonnances d'exécution. Se fondant sur les conclusions du rapport, le Conseil fédéral a renoncé à présenter aux milieux concernés un projet de modification de la loi, dans le cadre de la procédure de consultation relative aux accords sectoriels. Cependant, lors de la procédure de consultation, plusieurs milieux¹⁷ ont exprimé le vœu qu'un projet de modification de la loi sur les denrées alimentaires soit présenté au parlement en même temps que le présent message. Afin d'éviter toute perte de temps en vue des négociations concernant la reconnaissance de l'équivalence du droit suisse à celui de l'UE, le Conseil fédéral a décidé de donner suite à cette demande.

166.5 Transport aérien

L'accord sur le transport aérien a été approuvé dans son principe par tous les destinataires de la consultation. La libéralisation qu'il apporte et le renforcement de la concurrence qui en découle ont été jugés particulièrement positifs.

¹⁵ Rapport du 22 août 1997 de l'Office vétérinaire fédéral «Le droit suisse en matière d'hygiène des viandes à la lumière des exigences de l'Union européenne (UE)», disponible auprès de l'Office vétérinaire fédéral, 3003 Berne.

¹⁶ Ordonnance du 1^{er} mars 1995 sur l'importation, le transit et l'exportation des denrées alimentaires et des objets usuels (OITEDO; RS **817.41**), Ordonnance du 20 avril 1988 concernant l'importation, le transit et l'exportation d'animaux et de produits d'animaux (OITE; RS **916.443.11**).

¹⁷ Cf. les avis exprimés à ce sujet par le Parti radical-démocratique suisse, l'Union démocratique du centre, la Fédération des industries alimentaires suisses ainsi que par le Groupement suisse pour les régions de montagne.

Parmi les différentes remarques spécifiques, on peut relever les suivantes:

Les cantons ont souhaité être invités à participer aux travaux du Comité mixte chargé de veiller au bon fonctionnement et au développement futur de l'accord. Plusieurs destinataires ont en outre demandé des précisions de nature juridique quant à la question de la compatibilité avec l'accord des surtaxes imposées sur les aéroports suisses en fonction du bruit et des émissions gazeuses (cantons, UDC). Enfin, les Verts et l'ATE ont demandé qu'une partie du bénéfice économique de l'accord soient affectée à des mesures de protection de l'environnement, tandis que le Vorort s'opposait par avance à toute mesure d'accompagnement éventuelle.

166.6 Transports terrestres

166.61 Organisation de la procédure de consultation

La consultation relative aux transports terrestres et aux mesures d'accompagnement a eu lieu à deux niveaux. On a organisé des conférences pour connaître les avis des intéressés et ceux-ci ont également eu la possibilité de se prononcer par écrit.

Les conférences ont eu un volet général et un volet spécifique au département concernant uniquement l'accord sur les transports terrestres et les mesures d'accompagnement. Les chefs du DFAE, du DFI, du DFE et du DETEC ont entendu les quatre partis gouvernementaux, les partis non gouvernementaux (PLS, PES, PCS, PEV, UDF et PST), ainsi que les associations faïtières des employeurs (Vorort, Association patronale suisse, Union suisse des arts et métiers, Union suisse des paysans) et des employés (Union syndicale suisse, Confédération des syndicats chrétiens de Suisse, Association suisse des employés). Au sujet de l'accord sur les transports terrestres, le chef du DETEC a consulté la Conférence des gouvernements cantonaux (CGC), les partis gouvernementaux et les milieux intéressés (Association Transports et Environnement, Service de contact Environnement, WWF, Initiative des Alpes, Greenpeace, Fédération suisse des cheminots, Syndicat chrétien des transports, Pro Bahn Schweiz, Swiss Shippers Council, Association suisse de maisons d'expédition et de logistique, Groupement Fer, Les Routiers Suisses, CFF, BLS, Union des transports publics, Hangartner SA, Touring Club Suisse, Automobile Club de Suisse, Fédération routière suisse, ASTAG, Hupac). Une trentaine d'organisations s'est exprimée par écrit.

166.62 Attitude générale

L'accord sur les transports terrestres est salué comme une intensification bienvenue et nécessaire des relations contractuelles entre la Suisse et l'UE dans ce domaine. Seuls la Fédération suisse des cheminots (SEV) et Pro Bahn Schweiz se montrent sceptiques vis-à-vis de l'accord. L'octroi de contingents de 40 t pendant une période transitoire et les taux de la RPLP, jugés trop bas par beaucoup de milieux intéressés, sont considérés comme un grand obstacle entravant le passage du trafic transalpin sur le rail.

Pratiquement tous les milieux consultés relèvent expressément que des mesures d'accompagnement s'imposent pour appliquer l'accord, l'objectif du transfert ne pouvant guère être atteint autrement. Cependant, les avis divergent parfois énormément.

ment sur la forme et la mise en œuvre de ces mesures. Seul le Centre Patronal les rejette catégoriquement, alors que l'Union suisse des arts et métiers aimerait les séparer de l'accord sur les transports terrestres.

De nombreux organismes consultés jugent en outre trop optimistes nos déclarations sur les répercussions que l'accord et les mesures d'accompagnement auront sur les transports.

166.63 Principales critiques

De nombreux milieux consultés – notamment les partis gouvernementaux, le Parti écologiste suisse, l'USS, la SEV et les associations écologistes – exigent que les mesures d'accompagnement soient décidées de manière ferme avant qu'une éventuelle votation populaire ait lieu sur l'accord relatif aux transports terrestres. Il ne faut pas risquer que l'accord entre en vigueur alors que les mesures d'accompagnement sont allégées, voire rejetées. Le parti écologiste, l'Initiative des Alpes et la SEV aimeraient qu'une loi sur le transfert soit promulguée dès aujourd'hui à la place de l'arrêté proposé en la matière.

Les avis divergent quant à l'objectif de transfert que nous proposons. Ainsi, les partis gouvernementaux exigent que l'on prenne en compte l'objectif annuel de 650 000 camions au maximum dès 2007, annoncé initialement pour la mise en œuvre de l'article constitutionnel sur la protection des Alpes. Les associations écologistes et la SEV veulent un objectif maximal de 500 000 trajets de camions à partir de 2007, ainsi que des objectifs intermédiaires, qui devront être contrôlés.

En ce qui concerne les moyens financiers à engager, quasiment tous les milieux consultés demandent que la Confédération dépense plus que ce que nous proposons pour promouvoir le transport ferroviaire. Les montants annuels demandés pour le plafond de dépenses oscillent entre 300 (partis gouvernementaux, CGC) et 500 millions de francs (associations écologistes), voire 527,5 millions (SEV). Le Vorort s'oppose à une augmentation. Pour l'Union suisse des arts et métiers, les fonds que nous proposons sont trop élevés. Enfin, une opinion largement répandue veut que les contributions fédérales pour les chemins de fer soient disponibles intégralement sans tarder, c'est-à-dire dès l'an 2000.

La réduction du prix des sillons est généralement approuvée quant au principe. Pourtant, les chemins de fer, les associations écologistes et le Vorort demandent notamment que cette mesure soit aussi étendue au trafic par wagons complets. Sans cette extension, on craint que le trafic combiné gagne des parts de marché au détriment du trafic par wagons complets au lieu de le faire aux dépens de la route.

La question de la répartition des contingents de 40 t entre les transporteurs suisses est contestée. Les associations écologistes et la SEV sont d'accord que les entreprises de transport suisses obtiennent la moitié des contingents octroyés à celles de l'UE. En revanche, les partis gouvernementaux, la CGC, les associations du transport routier et le Vorort mettent en garde contre une discrimination de l'industrie suisse des transports et militent pour que les transporteurs suisses et ceux de l'UE reçoivent le même nombre de trajets contingentés. On conteste aussi que l'octroi de ces contingents aux transporteurs suisses soit subordonné à l'obligation d'utiliser également le transport ferroviaire. Ce sont surtout les associations du transport

routier et les producteurs de denrées périssables qui s'opposent à cette proposition avancée par les partis gouvernementaux et les associations écologistes.

Les allègements pour les trafics initiaux et terminaux du trafic combiné et la suppression des zones radiales suscitent des réactions controversées. On exige tant la suppression de ces mesures que l'exonération intégrale de la RPLP. Les réponses ne laissent entrevoir aucune solution susceptible de trouver un consensus.

De nombreux milieux consultés, notamment les chemins de fer, demandent à la Confédération d'insister davantage auprès des pays étrangers limitrophes pour que soient réalisés les améliorations et les aménagements promis pour les voies d'accès à la NLFA. Sinon, les tunnels de base ne pourront pas apporter tous les avantages escomptés.

Le renforcement des contrôles du trafic lourd est, en général, approuvé. Les organisations du trafic routier demandent néanmoins avec insistance qu'ils ne soient pas tracassiers et qu'ils soient coordonnés entre les cantons. La CGC demande que ces contrôles soient financés entièrement par la Confédération et qu'ils ne grèvent pas le tiers des recettes de la RPLP attribué aux cantons.

De nombreux milieux consultés, notamment les associations écologistes et la CGC, demandent enfin que l'interdiction de circuler la nuit et le dimanche soit inscrite dans la loi sur la circulation routière.

L'UDC estime que l'article constitutionnel sur la protection des Alpes ne peut plus être appliqué en raison de l'accord sur les transports terrestres. Il nous demande donc de modifier cet article pour qu'il corresponde à l'accord. Le PSS estime, en revanche, inadmissible de remettre cet article en question.

166.7 Libre circulation des personnes

166.71 Circulation des personnes au sens strict

Suite aux réactions des milieux consultés, on peut déduire que l'introduction progressive et non automatique de la libre circulation des personnes est généralement qualifiée de positive. Pour expliquer leur position, les participants avancent des motifs tels que les possibilités plus étendues de recrutement au sein de l'UE pour les entreprises suisses, la simplification des procédures de transfert de cadres et la valorisation – basée sur la réciprocité – du statut juridique des Suisses qui vivent au sein de l'espace européen. Il en résulte une flexibilisation du marché du travail suisse et une amélioration de la compétitivité des entreprises dont l'activité est centrée en Suisse. A leurs yeux, le site économique de la Suisse s'en trouve également renforcé. Les participants à la consultation sont en majorité convaincus que l'introduction progressive de la libre circulation des personnes n'entraînera pas une immigration massive en Suisse. Ils estiment que les dispositions transitoires sont judicieuses, d'une part pour faciliter le passage à la libre circulation des personnes et, de l'autre, pour atteindre un consensus politique.

Seule l'UDC est d'avis que l'introduction de la circulation des personnes ne manquera pas d'engendrer des problèmes que l'on ne saurait minimiser, en raison de la probable disparition d'importants instruments qui déterminent la politique dans les domaines des étrangers et du marché du travail. Les membres de ce parti craignent

en particulier les retombées négatives du présent accord sur la situation des indépendants.

Un bon accueil a été réservé à l'abolition du statut de saisonnier – problématique du point de vue économique et socio-politique – ainsi qu'à l'introduction des autorisations de séjour de courte durée. Ce statut, eurocompatible, permet aussi bien le regroupement familial que la mobilité géographique et professionnelle. Certains participants à la consultation relèvent les conséquences d'une immigration plus importante due au regroupement familial. Ils mentionnent notamment les coûts supplémentaires qui seraient occasionnés par l'adaptation de l'infrastructure (écoles, appartements).

Quelques milieux consultés se prononcent sur la question du contingentement durant la période transitoire. A leurs yeux, il n'est pas judicieux que la Confédération gère les contingents. (Or, ces avis reposent sur une information erronée, car il n'est pas prévu de confier la gestion des contingents à la Confédération. Toutefois, compte tenu du nouveau droit à une autorisation de séjour et à une grande mobilité, on a constaté qu'il n'était plus approprié de procéder à une répartition des contingents entre les cantons. En effet, l'épuisement d'un contingent cantonal ne pourrait plus faire obstacle à l'admission d'un citoyen de l'UE. C'est pourquoi, il y a lieu de constituer désormais un seul contingent [fédéral], dont seuls les cantons pourront disposer. Durant la période transitoire, l'exécution sera par conséquent entièrement confiée aux cantons et non à la Confédération.)

Le canton de Genève est d'avis que les incidences de la libéralisation de la réglementation sur les frontaliers méritent une analyse plus approfondie et qu'il est encore trop tôt pour se prononcer actuellement sur ce sujet. Il convient d'examiner en particulier l'opportunité de renégocier les conventions avec la France. Tout aussi inconnues sont les retombées sur le marché du logement, en raison de la suppression du régime de l'autorisation lors de l'acquisition d'une résidence secondaire par des frontaliers. En revanche, un accueil très favorable a été réservé au maintien de la convention de double imposition avec la France.

Plusieurs participants à la consultation demandent que les séjours de courte durée de trois mois au plus, nécessitant aucun titre de séjour, soient également signalés aux autorités locales, comme c'est le cas des travailleurs détachés. (Il est prévu d'insérer pareille obligation de s'annoncer dans l'ordonnance sur l'entrée et la déclaration d'arrivée des étrangers, dans le cadre des mesures d'accompagnement relatives à la circulation des personnes.)

Les mesures de libéralisation dans le domaine des prestations de services rencontrent – dans la mesure où elles font l'objet de commentaires – un écho positif.

Libéralisation trop restreinte et pas assez conséquente, tels sont les commentaires apportés par un participant (l'Association suisse des banquiers) quant à l'ouverture prévue en matière de *Lex Koller*. La formule est toutefois approuvée en général car elle permet de prendre en compte de manière adéquate la situation politique suisse et d'éviter une surchauffe du marché de l'immobilier.

166.72 Assurance-chômage

Dans le domaine de la loi sur l'assurance-chômage, les milieux consultés ont approuvé dans leur principe les modifications proposées. Toutefois, vu la situation

financière difficile de l'assurance-chômage, ils réclament des mesures propres à endiguer les dépenses supplémentaires générées par la reprise des règles de coordination de l'UE. Ces changements conceptuels devront être examinés à l'occasion de la prochaine révision de la loi sur l'assurance-chômage. Autre sujet de préoccupation: le travail administratif lié à l'imputation des périodes d'assurance accomplies à l'étranger et à l'exportation des prestations, car ceci requiert la coopération d'organisations d'assurance étrangères. La procédure étant définie en détails dans le règlement d'application CEE 574/72, cette coopération ne devrait cependant pas poser de problèmes.

166.73 Sécurité sociale

Les prises de position qui nous sont parvenues permettent de dire que les modifications législatives proposées dans le domaine de la sécurité sociale ont été dans l'ensemble bien accueillies. Certaines modifications, notamment dans l'assurance-maladie et la prévoyance professionnelle, ont cependant été contestées. Le présent message tient compte dans la mesure du possible des propositions formulées.

Les dispositions générales de l'accord sur la circulation des personnes ont suscité les remarques suivantes.

En ce qui concerne la *procédure judiciaire* prévue à l'art. 11 de l'accord, le Tribunal fédéral des assurances (TFA) estime que pour les prestations de sécurité sociale de droit cantonal il n'est guère satisfaisant que la seule voie de recours devant la Cour suprême soit celle du recours de droit public pour violation d'un traité international (art. 84, al 1, let. c, OJ). Il propose de compléter l'OJ en prévoyant que le recours visé à l'article 11 constitue une voie de droit autonome qui ressortit à la cour compétente dans le domaine considéré. Cela permettrait d'envisager que le TFA plutôt que le TF puisse être saisi d'un recours pour violation des dispositions de l'accord en matière de prestations de sécurité sociale de droit cantonal.

Pour ce qui est de la *reprise de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE)* (art. 14 et 16 de l'accord), il conviendrait selon le TFA de prévoir une procédure de communication simple et rapide entre les autorités juridictionnelles compétentes et le Comité mixte, de manière à éviter des incertitudes sur l'applicabilité de la jurisprudence de la Cour postérieure à la signature de l'accord. L'Association suisse d'assurances (ASA) souhaite que, pour la question de l'interprétation, les compétences de la CJCE et des tribunaux suisses soient clairement définies.

Le TFA demande en outre que le contenu de la dernière phrase de l'art. 16, § 2 soit expliquée afin de prévenir des conflits de compétence entre le pouvoir judiciaire et le Comité mixte. Cela est d'autant plus important que la Suisse n'aura aucune prise sur la jurisprudence de la Cour puisque nos tribunaux ne pourront pas recourir à la procédure du renvoi préjudiciel prévue dans le traité CE. En tout état de cause, le TFA estime que ce sera à lui qu'il appartiendra de déterminer si une jurisprudence communautaire est ou non pertinente dans un cas d'espèce (art. 16, § 1).

Quant à l'*art. 17 de l'accord*, le TFA souhaite également l'instauration d'une procédure de communication simple et rapide entre les représentants suisses au sein du Comité mixte, dans la mesure où un changement de la jurisprudence du tribunal

dans un domaine régi par l'accord sera en cause. De surcroît, le TFA part de l'idée qu'il pourra s'exprimer au cours de l'échange de vues prévu à l'art. 17, § 2.

La Conférence des gouvernements cantonaux (CGC) souhaite que les cantons puissent participer à la procédure prévue pour *développer et adapter le droit de la coordination* (art. 18).

L'Association suisse des banquiers déplore que la compétence d'adopter les modifications de l'annexe II de l'accord appartienne au Conseil fédéral et non au Parlement. Des modifications des règles de coordination dans le domaine de la sécurité sociale pourraient en effet avoir des conséquences sur la législation suisse en matière de sécurité sociale. Il faudrait en tous les cas garantir que les milieux concernés soient consultés sur toutes les propositions de modification. En outre, plusieurs organismes consultés (p. ex. la Conférence des autorités cantonales de surveillance LPP et des fondations) ont exprimé le vœu d'être ultérieurement associés à la procédure d'adaptation du droit interne au droit de la coordination.

Les *règles de droit transitoire et de droit intertemporel* (art. 20 de l'accord) nécessiteront, de l'avis du TFA, une clarification par voie jurisprudentielle qui devra prendre en considération les principes de droit suisse et les art. 94 et 96 du règlement 1408/71 ainsi que la jurisprudence de la CJCE (arrêt Rönfeldt et Thévenon).

Le TFA souhaite que les intéressés aient un accès aisé aux *sources de droit*. Il est favorable à la publication des règlements 1408/71 et 574/72 dans le recueil officiel. Il propose en outre de publier les décisions pertinentes de la Commission administrative dans la Feuille fédérale. L'ASA estime que le fait de dresser la liste des dispositions communautaires pertinentes comme c'est actuellement le cas dans différents domaines est problématique et qu'il est nécessaire de revoir cette manière de procéder.

Les prises de position sur *l'annexe II de l'accord sur la circulation des personnes en général* concernent avant tout les conséquences financières de celui-ci et les effets sur l'état du personnel.

L'Union démocratique du centre (UDC) salue de façon générale que la réglementation en matière de sécurité sociale se limite à la coordination, laissant à chaque Etat la compétence de déterminer le genre et l'étendue de ses prestations.

La CGC, la Conférence des caisses cantonales de compensation et l'Association des caisses de compensation professionnelles espèrent que les offices fédéraux compétents seront dotés des ressources nécessaires en personnel et en moyens techniques pour mener à bien leurs tâches d'information, de coordination et de liaison.

Pour l'Union patronale suisse, il est important que les organes d'exécution soient associés assez tôt à la procédure de transposition et recommande la création de groupes de travail mixtes regroupant les milieux intéressés.

L'Union suisse du commerce et de l'industrie (Vorort) estime que la technique de renvoi utilisée pour la transposition juridique de l'accord, présentée au ch. 275.211, conduit à une situation juridique peu claire. Il faudrait à la prochaine occasion remédier à cet état de fait, politiquement peu souhaitable dans un tel domaine.

En ce qui concerne les *coûts* et vu l'écart existant entre les chiffres énoncés, l'UDC souhaite qu'on procède à une estimation des coûts dans le meilleur et dans le pire des cas, pour toutes les finances publiques concernées, en détaillant clairement les calculs. La situation des finances publiques commande que des mesures

d'accompagnement soient prévues, notamment dans le domaine des subsides aux primes d'assurance-maladie, consistant en une adaptation des objectifs visés par les prestations.

Constatant les coûts supplémentaires engendrés dans les différentes branches d'assurance sociale, l'UDC exige en outre que des mesures destinées à contenir ces coûts soient examinées. Afin de réduire les frais administratifs supplémentaires, les procédures administratives (p. ex. lors du versement des prestations à l'étranger) doivent être aussi simples que possible. Les explications demandées par le postulat du conseiller national William Wyss (du 17 mars 1999) concernant le versement des prestations AVS/AI à l'étranger et ses aspects en matière d'économie politique, de démographie, de politique extérieure ainsi que ses aspects financiers et techniques, doivent être immédiatement traitées et étendues aux autres branches d'assurance sociale concernées.

Les conséquences de l'accord sur les différentes branches d'assurance et les modifications de lois proposées ont suscité des remarques diverses, dont la plupart portent sur l'assurance-maladie et la prévoyance professionnelle.

Dans le domaine de *l'assurance-maladie*, la nécessité de réviser la LAMal n'est pas contestée. Le projet envoyé en consultation a provoqué des réactions positives et négatives, surtout en ce qui concerne le contrôle de l'affiliation des personnes résidant à l'étranger et la contribution des cantons à la réduction des primes. L'on redoute des problèmes d'application, notamment dans le cas de *personnes qui résident dans un Etat de l'UE et qui n'ont plus de lien avec la Suisse*.

Le Heimverband Schweiz salue les propositions de modification de la LAMal.

Le Vorort approuve dans l'ensemble la révision mais craint une augmentation des coûts.

La CGC estime que les cantons ne peuvent participer au *contrôle de l'affiliation* des personnes résidant à l'étranger qu'en ce qui concerne les membres de la famille en Suisse et que cela doit se limiter à un devoir d'information. La CGC exige des indications claires à cet égard et que la Confédération prenne entièrement à sa charge les frais administratifs. La procédure proposée pour le contrôle de l'affiliation a été refusée au motif qu'elle ne serait pas praticable. La CGC postule la création d'un organe de liaison au niveau national. Le Concordat des assureurs-maladie suisses (CAMS) demande que les cantons soient compétents pour le contrôle de l'affiliation. Ces derniers devraient procéder à un recensement exhaustif des ressortissants de l'UE et des membres de leur famille. Les assureurs devraient avoir accès aux données recueillies par les cantons.

Le CAMS et le Centre patronal saluent la réglementation proposée à *l'art. 13, al. 2, let. f, LAMal*. L'ASA se pose la question de sa praticabilité.

La CGC et le Centre patronal accueillent positivement les dispositions concernant les primes et leur encaissement (*art. 61, al. 4, LAMal*). La CGC exige que les cantons et les assureurs soient associés à l'élaboration des dispositions d'exécution. Certains (CAMS, ASA, Union patronale suisse) ont critiqué la proposition d'échelonner les primes en fonction des coûts occasionnés. Le CAMS demande que des dispositions d'application claires soient édictées pour le calcul des primes des assurés résidant dans un Etat de l'UE. Il recommande en outre de supprimer le terme «peut» dans l'article. S'agissant de l'encaissement, le CAMS et l'Union patronale suisse soulignent que la procédure de recouvrement des créances au-delà des frontiè-

res est très coûteuse. Le CAMS demande que la personne qui travaille en Suisse puisse être considérée comme représentant légal des membres de sa famille à l'étranger et débiteur solidaire de leurs primes et parts à verser à titre de participation aux coûts. L'octroi des prestations devrait déjà pouvoir être suspendu après le deuxième rappel resté sans suite.

La proposition concernant la contribution des cantons à la réduction des primes (art. 66a LAMal) a suscité des réactions divergentes. La CGC, la Conférence des directeurs cantonaux des affaires sanitaires (CDS), l'Union suisse des arts et métiers (USAM) et la Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales s'opposent à cette réglementation. La CDS et la Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales s'opposent à ce que les cantons participent à la réduction des primes des membres de famille à l'étranger, tandis que la CGC estime qu'on peut tout au plus exiger une participation des cantons en faveur des membres de famille résidant en Suisse. Cette participation doit cependant se limiter à un devoir d'information et au versement aux bénéficiaires en Suisse. La CGC demande que la Confédération prenne entièrement à sa charge les prestations et les frais administratifs. La Confédération, les organes de l'AVS ou les assureurs devraient être compétents pour la réduction des primes des personnes résidant dans un Etat de l'UE sans avoir de famille en Suisse. L'UDC, le Parti socialiste suisse (PS), la Fédération romande des syndicats patronaux (FRSP), l'ASA, l'USAM ne contestent pas le principe de cette réglementation mais expriment certaines réserves (opposition politique, augmentation des coûts, application pratique, organisation). Le PS souhaite supprimer la réglementation prévoyant que le financement de la réduction des primes serait assuré en premier lieu par les subsides fédéraux dont les cantons n'ont pas fait usage, car elle sanctionne le fait de ne pas utiliser ces subsides. L'Association patronale suisse de l'industrie et des machines (ASM) se demande si notre système de réduction des primes doit être étendu aux personnes résidant dans un Etat de l'UE et si la réciprocité est accordée; elle souhaite que cette question soit traitée dans le message. Pour la Confédération des syndicats chrétiens de Suisse (CSC), le fait que chaque canton puisse déterminer ce qu'il entend par «condition économique modeste» conduira à des problèmes. Le Centre patronal approuve les al. 1 à 3; il estime en revanche que l'al. 4 n'est pas clair et semble être en contradiction avec l'al. 1. Le CAMS accueille positivement la proposition.

Le CAMS et le canton du Tessin soulignent que la reconnaissance mutuelle des diplômes et des formations professionnelles engendrera probablement une augmentation du nombre de *fournisseurs de prestations*. Selon eux, la loi devrait être révisée afin de permettre de maîtriser le nombre des fournisseurs de prestations.

La CGC préconise l'introduction du principe du *tiers payant*: c'est-à-dire que les prestataires de services comptabilisent leurs prestations directement aux assurances.

Dans le cadre de la *reconnaissance des diplômes étrangers*, l'Association suisse des psychothérapeutes demande que l'exercice de la psychothérapie en Suisse par des ressortissants communautaires soit réglé et que le niveau élevé de qualité puisse être maintenu.

Selon le CAMS, les assureurs doivent pouvoir offrir des *formes particulières d'assurance*.

S'agissant de l'*assurance des indemnités journalières*, le CAMS demande que les dispositions d'application prévoient que le demandeur présente de lui-même l'attestation des périodes d'assurance accomplies dans l'UE.

Le CAMS remarque que, pour la *liquidation des cas d'assurance*, il existe déjà des formulaires officiels pour attester de la couverture d'assurance et du droit aux prestations.

Le TFA souhaite la création d'une *commission de recours en matière d'assurance-maladie*.

Le CAMS est d'avis que les *dispositions de l'ordonnance* doivent être communiquées aux assureurs avant le 31 mai 2000 au plus tard.

Dans le domaine de l'*AVS/AI (1^{er} pilier)*, les représentants des employeurs (Union patronale suisse, USAM, Centre patronal, Association patronale suisse de l'industrie des machines/Société suisse des constructeurs de machines (ASM/VSM), Fédération romande des syndicats patronaux) approuvent la *suppression de l'assurance facultative* sur le territoire de l'UE ainsi que les conditions restrictives posées à l'affiliation (USAM). L'UDC également approuve le principe de la suppression de l'assurance facultative sur le territoire de l'UE. Le Conseil fédéral doit néanmoins prévoir une solution pour atténuer l'effet de cette réglementation envers les Suisses de l'étranger en difficulté.

Pour la Fédération suisse pour l'intégration des handicapés (FSIH), il faudrait, parallèlement à la restriction du droit de s'affilier à l'assurance facultative (art. 2, al. 1, LAVS), supprimer la clause d'assurance de l'art. 6, al. 1, LAI, ainsi que le Conseil fédéral l'a prévu dans son projet de révision de l'assurance facultative AVS/AI. Les autres dispositions légales touchées par cette révision devraient aussi être adaptées.

L'UDC et les représentants des employeurs (Union patronale suisse, USAM, Centre patronal, ASM/VSM, Fédération romande des syndicats patronaux) approuvent la *non-exportation des allocations pour impotent*. La FSIH peut accepter cette solution, étant donné que cela ne change rien à la situation actuelle; par ailleurs, avec cette solution, les options pour transformer l'allocation pour impotent en une allocation d'assistance sont maintenues. Le PS n'est pas d'accord avec la solution de financement proposée. Il demande que la participation globale de la Confédération au financement de l'AVS soit maintenue à 17 %; cette participation devrait englober le financement de 97 % des allocations pour impotents. L'art. 78, al. 2, LAI devrait être adapté en conséquence et fixer la contribution des pouvoirs publics à trois quarts pour la Confédération et à un quart pour les cantons, la participation de la Confédération incluant le financement de 87,5 % des allocations pour impotents. L'Union patronale suisse souhaite pour l'AVS une formulation qui garantisse la contribution de la Confédération à hauteur de 17 %. Le pourcentage fixe proposé ne tiendrait pas compte des éventuelles variations des proportions entre l'allocation pour impotent et les autres dépenses de l'AVS compte tenu des charges supplémentaires importantes qui seront à supporter par le fonds AVS. Cela est en principe également applicable à l'AI. L'USAM aussi considère qu'il est problématique de redéfinir le mode de financement de l'AVS au vu de la situation actuelle des dépenses. Si les dépenses pour les rentes ordinaires de vieillesse et les allocations pour impotents devaient se répartir de manière différente, il en résulterait des répartitions injustifiées.

Le Centre patronal et l'ASM/VSM appuient la *suppression des quarts de rente AI*.

La Fédération romande des syndicats patronaux déplore qu'on ne puisse maintenir la possibilité de verser à l'étranger une indemnité unique à la place d'une rente de

faible montant, ce qui occasionnera un surcroît de travail à la Caisse suisse de compensation.

La CGC souhaite que la Confédération prenne en charge les frais administratifs supplémentaires résultant de la nouvelle réglementation sur les *prestations complémentaires* (PC) et que cela figure dans une ordonnance. L'Union patronale suisse se demande s'il est judicieux d'abandonner le délai de carence de dix ans imposé aux personnes titulaires de rentes AVS/AI qui transfèrent leur résidence en Suisse; cela pourrait en effet remettre en question le système actuel des PC.

S'agissant des *prestations complémentaires cantonales*, la CGC aimerait que le message soit plus précis quant à la primauté du principe de l'égalité de traitement en faveur des ressortissants communautaires par rapport au droit cantonal et aux conditions d'octroi que ce dernier impose (p. ex. période de résidence). A cet égard, la FSIH estime qu'il est inacceptable que les ressortissants communautaires soient mieux traités que les Suisses lorsqu'un éventuel délai de carence est imposé (les périodes de résidence que les ressortissants communautaires ont accomplies dans un Etat de l'UE sont en effet prises en compte).

La CGC propose d'augmenter le personnel des organes centraux de l'AVS, de l'OFAS et de la Caisse suisse de compensation, afin de garantir une *application uniforme des dispositions de l'accord* et maintenir le travail des caisses de compensation à un niveau raisonnable.

En matière de *prévoyance professionnelle (2^e pilier)*, l'UDC regrette la séparation entre la prévoyance minimale obligatoire d'une part, à laquelle s'applique le règlement 1408 et la prévoyance subobligatoire d'autre part, à laquelle s'applique la directive 98/49. Cela aurait des conséquences négatives sur l'évolution de la prévoyance professionnelle, dont la partie obligatoire se développerait selon des systèmes de droit public tandis que la partie subobligatoire suivrait les régimes complémentaires. Le Vorort rappelle que les problèmes relatifs au 2^e pilier ont été discutés lors d'un échange de vue sous la direction du Secrétaire d'Etat Kellenberger et qu'il conviendrait toujours de tenir compte des résultats de cet entretien mentionnés dans un mémorandum.

L'Union patronale suisse n'a pas d'objections contre les modifications proposées mais il aimerait que les propositions de l'ASA et de l'Association suisse des caisses de pensions soient prises en compte. L'ASA estime que le rattachement du 2^e pilier au domaine des assurances sociales est regrettable et n'est pas évident à la lumière des commentaires figurant dans le rapport explicatif. L'ASA renvoie également aux résultats de l'entretien avec le Secrétaire d'Etat Kellenberger et souligne la nécessité de résoudre les problèmes résultant de la scission de la prévoyance professionnelle dans le cadre du groupe de travail institué à cet effet.

La Chambre suisse des actuaires-conseils regrette que *l'accord couvre le 2^e pilier* mais elle l'accepte en tant que résultat des négociations. L'Association suisse des banquiers (ASB) regrette aussi que l'accord couvre le 2^e pilier. Elle ne comprend pas l'inclusion de la directive 98/49 dans l'accord et l'extension du champ d'application à la partie subobligatoire de la prévoyance professionnelle qui en découle. Elle aimerait que cette directive ne soit pas mentionnée dans la LFLP, car des modifications ultérieures de la directive pourraient avoir des répercussions plus importantes sur la LFLP.

Le Forum 2^e pilier s'oppose fondamentalement à la soumission de la prévoyance professionnelle aux règles de coordination prévues dans l'accord.

Il craint que les efforts de coordination de l'UE dans le domaine des assurances sociales s'accroissent à l'avenir et qu'une adaptation de l'accord avec la Suisse ait des conséquences problématiques sur le deuxième pilier suisse qui est d'orientation libérale. Le Centre patronal est également contre la solution prévue dans l'accord concernant le paiement en espèces de la prestation de sortie car elle ne tient pas compte des différences entre les régimes complémentaires des Etats membres de l'UE et le 2^e pilier suisse. La Fédération romande des syndicats patronaux critique également cette solution et craint que les différences entre la prévoyance obligatoire et surobligatoire s'accroissent et mettent ainsi en danger l'équilibre global de notre système.

L'Union patronale suisse considère que l'interdiction du versement en espèces bloquera à long terme les montants bagatelle. Elle propose d'examiner si l'exception prévue actuellement ne pourrait pas être étendue à 2000 francs par exemple. Ce montant pourrait dès lors être versé sur demande de l'assuré en cas de départ définitif de la Suisse. L'ASA se demande comment éviter que l'interdiction du versement en espèces soit contournée par un «séjour intermédiaire» dans un Etat non membre de l'UE.

Elle part d'ailleurs de l'idée que le paiement en espèces au titre de l'encouragement à la propriété du logement sera toujours possible pour l'acquisition d'un logement en propriété à l'étranger.

Pour le Centre patronal et les représentants des caisses de pension (Chambre suisse des actuaires-conseils, Caisse d'assurance de la ville de Zurich), le fait que l'interdiction du paiement en espèces ne concerne que la partie obligatoire de la prévoyance professionnelle et non pas la partie surobligatoire est problématique. Le Centre patronal s'attend à une évolution différente des parties obligatoire et surobligatoire et craint une scission à long terme.

L'ASB se demande pourquoi, malgré le nouvel art. 25a LFLP, il sera toujours possible de se faire verser en espèces la partie surobligatoire de la prestation de sortie alors même que la LFLP s'applique également à la partie surobligatoire.

Les représentants des caisses de pension craignent que cette scission puisse conduire à une confusion et accroître les besoins d'information auprès de caisses de pension. Ils s'attendent également à une augmentation du nombre des comptes oubliés.

La Chambre suisse des actuaires-conseils accepte cette séparation mais s'attend à du travail supplémentaire pour les caisses enveloppantes. Elle ne veut en aucun cas que la réglementation communautaire s'applique à l'ensemble de la prestation de sortie, la partie obligatoire et la partie surobligatoire, car cela impliquerait des scissions pour les caisses enveloppantes.

La Caisse d'assurance de la ville de Zurich rend attentif au fait que la séparation par les caisses enveloppantes d'une partie de la prestation de libre passage qui ne peut être versée en espèces sera hautement arbitraire parce que les avoirs de vieillesse LPP ne sont souvent pas gérés avec la plus grande exactitude (car ils ne sont pas déterminants pour la prestation).

Elle propose de continuer à verser en espèces la totalité de la prestation de libre passage ou de soumettre toute la prestation de libre passage à l'interdiction du paiement en espèces.

En ce qui concerne le paiement en espèces aux personnes qui quittent la Suisse et ne sont pas assujetties à une assurance obligatoire à l'étranger, la Chambre suisse des

actuaire-conseils demande ce qu'il faut entendre par assurance obligatoire à l'étranger et comment on peut vérifier si cette condition est remplie. Les caisses de pensions ne seraient pas en mesure d'accomplir cette tâche. Il conviendrait de résoudre ces problèmes d'application.

Pour l'ASA, la mise en place du fonds de garantie LPP en tant qu'organisme de liaison (art. 56, al. 1, let. g, LPP) pose uniquement la question de savoir si le travail administratif qui en résulte n'entraîne pas une modification structurelle du fonds. La Chambre suisse des actuaire-conseils approuve la nouvelle disposition LPP mais elle aimerait que la question de la prescription en relation avec les prestations de sortie qui ne pourront plus être versées en espèces soit réglée de manière claire.

La Chambre aimerait supprimer le renvoi à l'art. 89a LPP. L'art. 89a LPP, qui déclare les dispositions pertinentes de l'accord applicables et garantit ainsi que celles-ci priment sur les dispositions contraires de la loi, devrait être supprimé puisqu'une disposition analogue figure déjà dans la loi sur le libre passage (art. 25a LFLP), et puisque l'accord a, en matière de prévoyance professionnelle, uniquement des répercussions sur le paiement en espèces. Une telle clause programmatique pourrait en effet constituer une barrière pour des révisions futures de la LPP.

Selon l'ASB, il y a lieu de mentionner que le maintien de la prévoyance des personnes, qui continuent d'être assujetties à l'assurance obligatoire dans un Etat de l'UE et qui ne peuvent se faire verser la prestation de sortie en espèces, serait possible grâce à une police de libre passage ou un compte de libre passage.

Les banques et les assurances qui fonctionnent comme institutions de libre passage devraient pouvoir entrer en contact avec l'organisme de liaison dans certains cas.

C'est pourquoi l'ASB souhaiterait participer à la mise en œuvre de l'accord dans le domaine du 2^e pilier.

De l'avis de l'ASA, les renvois relatifs au rapport avec le droit conventionnel (art. 25a LFLP et art. 89a LPP) devraient en tout cas être rédigées de façon plus compréhensible. Il conviendrait de dire concrètement quelles sont les dispositions applicables.

L'ASA se demande s'il n'est pas nécessaire de modifier l'art. 4 LFLP avant le terme du délai transitoire, car une assurance externe auprès de l'ancienne institution de prévoyance constitue plutôt une exception. Le transfert de l'assurance depuis l'ancienne institution de prévoyance à l'institution supplétive ne devrait avoir lieu qu'après deux ans.

La Chambre suisse des actuaire-conseils constate que, d'une manière générale, en ce qui concerne le 2^e pilier et dans l'hypothèse que les répercussions de l'accord se limitent au paiement en espèces de la prestation de sortie et à la création d'un organisme de liaison, aucun intérêt prépondérant ne s'oppose à la ratification des accords sectoriels.

En ce qui concerne l'*assurance-accidents*, le Centre patronal aimerait plus de précisions sur les solutions prévues dans certaines situations, p. ex. les accidents survenant sur le chemin du travail. Se référant à un arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes qui a ordonné, sur la base des art. 59 et 60 du Traité CEE, le remboursement des traitements à l'étranger selon le droit de l'Etat d'assurance, le Vorort craint que l'application d'une telle jurisprudence dans le cadre de l'accord bilatéral n'ébrèche sérieusement le principe de la territorialité. Le droit au libre choix du fournisseur de prestations (médecins, dentistes, hôpitaux, etc.) au-delà des

frontières pourrait conduire à une considérable augmentation des coûts et remettre en question les actuelles mesures de maîtrise des coûts. L'ASA exprime les mêmes craintes en ce qui concerne l'assurance-maladie.

Dans le domaine des *allocations familiales*, la Conférence des gouvernements cantonaux souhaite que la Centrale pour les questions familiales (OFAS) fonctionne comme organe d'information et de liaison centralisé, afin de garantir une application uniforme de la coordination. La Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales préconise également que la Centrale remplisse ce rôle, notamment afin d'obtenir les renseignements nécessaires depuis l'étranger.

Le canton de Genève relève que l'abolition de sa réglementation permettant de ne pas verser d'allocations pour les enfants entre 15 et 18 ans se trouvant à l'étranger, entraînera pour lui des coûts supplémentaires non négligeables.

Le Centre patronal est d'avis que l'allocation pour famille nombreuse prévue par le canton de Vaud ne saurait être exportable, en tant que prestation spécifique, dont le but est de venir en aide aux familles du canton en tenant compte des coûts de la vie en Suisse.

L'association suisse pour les droits de la femme souhaiterait que les systèmes d'allocations familiales en Suisse soient enfin unifiés.

Le Centre patronal a rendu attentif au fait que les modifications législatives proposées devront pour tous les domaines entrer en vigueur en même temps que l'accord et non pas que le Conseil fédéral en décidera.

166.74 Reconnaissance des diplômes

Les parties consultées qui se sont exprimées sont favorables à la reconnaissance mutuelle des titres attestant des qualifications, qu'ils considèrent en principe comme condition sine qua non de la libre circulation des personnes. Les cantons et plusieurs partis politiques exigent une clarification rapide en ce qui concerne les diplômes d'architectes délivrés par les Hautes écoles spécialisées. Aussi, le Conseil fédéral a déjà entrepris des démarches correspondantes.

Quelques réserves fédéralistes sont formulées quant à la densité de réglementation de la loi sur les avocats, et en vue de l'ouverture du marché de l'emploi pour médecins étrangers, la question est posée si la conséquence ne serait un excédent d'offre de prestations médicales. Dans ce contexte, la crainte se manifeste qu'un tel surcroît n'engendre une explosion des coûts dans le domaine des soins ambulants. Les cantons, plusieurs partis politiques et associations professionnelles, notamment des médecins indépendants, attendent de la Confédération qu'elle prenne des mesures d'accompagnement, comme des examens de langue, des restrictions d'accès à la profession ou l'application d'une clause de besoin.

Les cantons souhaitent une coopération étroite entre cantons et Confédération lors de l'application et des modifications normatives, ainsi qu'une liberté d'action appropriée qu'ils exploiteront également en faveur de la coordination intercantonale.

166.75 Libre circulation des membres des professions médicales

Environ la moitié des milieux consultés se sont exprimés. La reconnaissance mutuelle des diplômes des professions médicales conformément à l'Accord sur la libre circulation des personnes n'est pas contestée. Les cantons y sont favorables parce qu'elle garantit la mobilité professionnelle entre la Suisse et l'UE. Toutefois, on redoute qu'elle entraîne un afflux important de personnes des professions médicales en provenance de l'UE et une augmentation considérable du nombre d'ouvertures de cabinets, avec, en corollaire, une hausse des coûts des traitements ambulatoires et résidentiels en Suisse. Les cantons, certains partis politiques, les associations professionnelles et en premier lieu les milieux médicaux indépendants attendent de la Confédération des mesures d'accompagnement – examens de langue, restrictions d'accès, clause du besoin – pour contrecarrer la hausse prévisible des coûts dans le domaine des soins ambulatoires.

La mise en œuvre de la reconnaissance mutuelle des diplômes par le biais de la révision de la loi fédérale concernant l'exercice des professions de médecin, de pharmacien et de vétérinaire dans la Confédération suisse est en soi bien accueillie. Seule la Société suisse de pharmacie se demande pourquoi on n'a pas tenu compte de ses revendications dans le projet de révision. S'agissant de l'exécution du nouveau droit, les cantons partent du principe qu'eux-mêmes et la Confédération se chargeront de l'exécution dans leurs domaines de compétences respectifs et que la Confédération leur laissera la marge de manœuvre nécessaire à l'exécution.

Les points du projet de révision perçus comme positifs sont la limitation au minimum de la réglementation de la formation postgrade et du contrôle de qualité et son caractère transitoire. Par contre, les milieux médicaux regrettent l'absence d'obligation de suivre une formation continue pour les titulaires de diplômes fédéraux et de titres postgrades, de même que l'absence de prescriptions sur l'utilisation de diplômes et de titres postgrades comme dénomination de la profession. La Fédération des médecins suisses demande une réglementation par le Conseil fédéral des conditions d'octroi et de révocation des titres postgrades par le Conseil fédéral et, éventuellement, que cette réglementation et son exécution leur soient déléguées. En cas de manque de places de formation postgrade, les cantons craignent une pression politique pour la mise à disposition de places de formation supplémentaires, qui se répercute sur l'évolution des coûts dans les cantons. L'accréditation des programmes de formation postgrade est bien accueillie, mais la procédure prévue est critiquée à certains égards.

166.76 Mesures d'accompagnement

166.761 En général

Pour l'essentiel, la procédure de consultation a confirmé le clivage qui était déjà apparu durant la phase d'élaboration du paquet de mesures d'accompagnement. D'une façon générale, les organisations patronales et les partis bourgeois considèrent que, si des mesures sont certes nécessaires, celles proposées constituent un maximum, sans quoi les avantages découlant de la libéralisation seraient annihilés. A l'opposé, les mouvements syndicaux et les partis de gauche considèrent que les mesures proposées sont faibles et que, à défaut de mesures d'accompagnement efficaces, ils ne pourraient soutenir les accords bilatéraux.

Dans l'ensemble, les cantons ont bien accueilli les mesures d'accompagnement proposées et la très grande majorité d'entre eux est favorable au principe de telles mesures.

En résumé, l'introduction de salaires minimaux par le biais de contrats-types (modification du CO) et l'adoption d'une nouvelle loi sur le détachement de travailleurs sont bien accueillies. La révision de la loi permettant d'étendre le champ d'application de la convention collective de travail suscite en revanche des prises de position très divergentes entre les partis politiques et les partenaires sociaux alors qu'elle est généralement bien reçue par les cantons.

166.762 Loi sur les travailleurs détachés

Aucune organisation consultée n'a formulé d'opposition de principe à cette proposition. Du côté des cantons, l'accueil est également très favorable. Malgré ce très large soutien de principe, plusieurs des participants à la consultation ont émis des réserves ou des remarques sur certaines modalités du projet.

Ainsi, plusieurs cantons ont mentionné le problème du financement des activités de contrôle. Les sanctions sont largement soutenues. Près de la moitié des cantons se sont en revanche expressément opposés à la désignation par la loi de l'autorité cantonale appelée à appliquer cette nouvelle législation. Ils considèrent qu'il convient de laisser aux cantons le soin de désigner cette autorité.

Parmi les autres organisations consultées, le chapitre des sanctions en général et des sanctions pénales en particulier a également suscité plusieurs remarques, les unes les jugeant insuffisantes pour être réellement dissuasives, les autres au contraire les considérant exagérément élevées pour ce genre d'infraction.

Une majorité des réponses à la consultation font état de la nécessité de mentionner dans la loi elle-même les secteurs de la construction et de la restauration comme étant dans tous les cas soumis aux exigences de la loi dès le premier jour de la prestation de service.

166.763 Introduction de salaires minimaux par contrats-types de travail

La mesure est très largement soutenue dans son principe (partis politiques et partenaires sociaux).

Une majorité prépondérante des cantons s'est prononcée en faveur de la mesure proposée. Presque tous les cantons approuvent la compétence prévue au niveau fédéral d'édicter des salaires minimaux. Les avis sont plus partagés en ce qui concerne l'élaboration de CTT au niveau cantonal, partisans et opposants à la mesure s'équilibrant. Quelques cantons ont fait valoir que les commissions tripartites devaient se voir dotées de compétences plus larges. Enfin les cantons se sont clairement opposés à la procédure d'approbation fédérale des contrats-types édictés par les cantons.

Plusieurs organisations et cantons, tout en soutenant la mesure, ont tenu à rappeler que cette mesure devait conserver un caractère subsidiaire par rapport aux conventions collectives, l'Etat ne devant pas intervenir si les partenaires sociaux se sont

déjà entendus. D'autres en revanche considèrent que cette seule mesure est suffisante comme mesure protectrice et qu'il appartient à l'Etat, dans des situations d'abus graves et répétées, d'intervenir.

166.764 Facilitation de l'extension des conventions collectives de travail

Comme déjà vu, cette mesure a provoqué des réactions contradictoires. D'une part, les partis politiques, à l'exception du PDC, les organisations syndicales et une partie des organisations patronales (Centre patronal, Fédération romande des syndicats patronaux, Société suisse des entrepreneurs, entre autres) soutiennent la mesure. D'autre part, le PDC, le Vorort, l'Union patronale suisse et, dans une certaine mesure l'USAM, s'opposent à cette facilitation. Les éléments d'opposition les plus souvent invoqués sont l'absence de légitimité démocratique de l'extension d'une convention collective en présence de quorums réduits à 30 % et les effets cartellaires des CCT étendues.

Les cantons se sont majoritairement prononcés en faveur de cette mesure. Une grande majorité approuve les quorums réduits. Il en va de même de la définition de l'abus. La limitation de l'extension à certaines dispositions de la CCT est également approuvée.

Au niveau des modalités de la mesure, les oppositions se sont focalisées sur les conditions mises à l'application de celle-ci (présence d'un dumping «important et répété») ainsi que sur les domaines sur lesquels l'extension peut porter (limitation aux seuls salaires par opposition à l'extension de toute la convention ou à un certain nombre de domaines).

166.765 Modifications apportées aux projets

Parmi les modifications apportées aux projets suite à la procédure de consultation, il convient en particulier de mentionner en ce qui concerne:

A. la loi sur les travailleurs détachés:

- l'abandon de la désignation des inspections cantonales du travail comme organe d'exécution au niveau de la loi;
- la précision des branches soumises sans réserve à la loi, tout en préservant la compétence du Conseil fédéral d'en désigner d'autres;
- l'introduction de la possibilité pour les cantons de mettre tout ou partie des frais de contrôle à la charge des employeurs fautifs.

B. l'introduction de salaires minimaux par le biais de contrats-types:

- l'abandon de la notion de sous-enchère «importante», dans la mesure où ce terme était source de profonds désaccords alors qu'il ne devait servir, dans l'esprit du Conseil fédéral, qu'à préciser le terme d'abus qui sous-entend quoi qu'il en soit par lui-même que la sous-enchère revête une certaine ampleur;

- l’introduction de compétences d’enquête en faveur des commissions tripartites;
- l’introduction d’une procédure devant permettre aux commissions tripartites, avant de prendre des mesures contraignantes, de tenter de régler les problèmes directement avec les employeurs concernés;
- l’abandon de la procédure d’approbation des contrats-types cantonaux au profit d’une obligation pour les cantons de communiquer un exemplaire de leurs CCT à l’autorité fédérale.

C. la facilitation de l’extension des conventions collectives:

- pour les mêmes raisons que celles susmentionnées, l’abandon du qualificatif «important» s’agissant de l’abus;
- l’abandon de la mention des vacances en tant que domaines pouvant faire l’objet d’une extension facilitée, pour les raisons exposées ci-avant dans la partie générale (276.133).

167 Appréciation

Le jugement positif des accords sectoriels par les instances consultées ainsi que leur attitude en majorité positive envers les mesures d’accompagnement confirment la justesse des buts fixés par le Conseil fédéral. Les principales requêtes des instances consultées en particulier dans les domaines de la libre circulation des personnes, des transports terrestres et des échanges de produits agricoles ont été prises en compte par le Conseil fédéral lors de la formulation des mesures d’accompagnement.

2 Partie spéciale

21 Accord sur la coopération scientifique et technologique

211 Situation initiale

Depuis la création d’EURATOM en 1958, qui comprend les programmes de recherche pour l’utilisation pacifique de l’énergie nucléaire, la Communauté européenne a pris de plus en plus de poids dans le soutien et la coordination des activités de recherche et de développement technologique en Europe. En 1984 elle lançait le premier programme-cadre de recherche et développement technologique (PCRD). Cette nouvelle structure a constitué un tournant qui a permis d’intensifier la collaboration européenne dans les domaines scientifiques et technologiques d’importance stratégique à l’échelle internationale. Depuis 1987 la Suisse participe aux PCRD qui se sont succédés jusqu’à aujourd’hui. Mais à l’exception du programme spécifique d’EURATOM sur la fusion¹⁸, la participation s’est toujours effectuée dans le mode «projet par projet» qui est réservé par l’Union européenne (UE) aux Etats Tiers. En dehors du PCRD, la Suisse est un membre à part entière, et souvent un membre fondateur, de toutes les organisations, programmes et initiatives d’une certaine envergure sur le plan européen et international.

¹⁸ Depuis 1979, la Suisse bénéficie d’un accord bilatéral pour la recherche nucléaire en matière de fusion qui lui assure tous les droits réservés aux Etats membres de l’UE.

C'est donc pour s'adapter à cette évolution en comblant une lacune importante que le Conseil fédéral, dans ses «Objectifs de la politique de la Confédération en matière de recherche après 1992» du 28 mars 1990, décidait d'attribuer une très haute priorité à la participation intégrale de la Suisse aux programmes-cadres de recherche et développement technologique de l'UE. Cet objectif ne pouvait être obtenu qu'en associant pleinement la Suisse au programme-cadre à travers un accord global comme celui sur l'espace économique européen (EEE) ou à travers un accord bilatéral spécifique avec l'UE.

L'accord sur l'EEE aurait atteint le «but déclaré de pleine participation de la Suisse aux programmes de recherche et d'éducation des Communautés européennes» selon le message du 20 mai 1992 sur la participation aux programmes communautaires de recherche et d'éducation¹⁹ qui portait sur la participation suisse au 3^e PCRD. Dans ce même message, le Conseil fédéral avait déclaré «qu'en cas de rejet de l'accord sur l'EEE, ce but devrait être atteint par accord bilatéral». Après le rejet de l'accord sur l'EEE, le financement de la participation suisse aux 3^e PCRD (1991–1994) et 4^e PCRD (1995–1998) ainsi qu'à la première année active du 5^e PCRD (1999) a été assuré par des crédits successifs que le Chambres fédérales ont voté à une large majorité²⁰. Le Parlement confirmait ainsi qu'une adhésion de la Suisse à l'espace européen de la recherche constitue un objectif à long terme. La poursuite du soutien de la participation suisse jusqu'à la fin du 5^e PCRD (1999–2002) est proposée dans le message du 25 novembre 1998 sur l'encouragement de la formation, de la recherche et de la technologie pendant les années 2000 à 2003²¹. Toutefois, le crédit de 459 millions de francs inscrits dans l'arrêté fédéral proposé dans ce message a été calculé pour assurer la participation dans le mode «projet par projet» jusqu'à la fin du 5^e PCRD (1999–2002) et ne permet pas de faire face aux engagements liés à une participation intégrale. Le message du 25 novembre 1998 précisait «qu'en cas de conclusion d'un accord bilatéral avant la fin du 5^e PCRD, les moyens supplémentaires» seraient demandés avec un nouveau message portant sur les résultats des accords sectoriels. Les besoins financiers à partir de l'année 2001 découlant d'une participation intégrale de la Suisse au 5^e PCRD sont présentés au point 311 ci-dessous. Ces besoins sont à la base du crédit qui figure dans le projet d'arrêté sur la participation intégrale de la Suisse au 5^e PCRD.

Le 5^e PCRD a été officiellement approuvé par l'UE le 22 décembre 1998²² et les programmes spécifiques qui le composent, le 25 janvier 1999. On rappelle que les programmes de recherche EURATOM sur la fission et la fusion nucléaires en font partie, même s'ils font l'objet d'une décision juridiquement séparée au niveau communautaire. L'enveloppe financière qui a finalement été attribuée au 5^e PCRD s'élève à 14,96 milliards d'euros, dont 1,26 milliard réservés à EURATOM, pour la période allant de 1999 à 2002. Le message du 25 novembre 1998 cité plus haut fournit de plus amples informations sur la structure, les objectifs et le contenu du 5^e PCRD.

¹⁹ FF 1992 III 1345

²⁰ AF du 18.12.1992 (FF 1993 I 28), AF du 14.12.1994 (FF 1995 I 8)

²¹ FF 1999 I 271. Voir en particulier le ch. 172.1. A noter que le message a été approuvé par le Conseil fédéral avant l'aboutissement politique des négociations bilatérales avec l'UE, le 11.12.98.

²² Décision N° 182/1999/CE publiée le 1.2.1999 au Journal Officiel des Communautés européennes L 26.

212 Objectifs de la négociation

212.1 Point de départ

Au départ, le but de la négociation était d'obtenir, par un accord sectoriel, la possibilité de participer au 4^e PCRD (1995–1998) à des conditions similaires que celles garanties par l'Accord EEE. Le 4^e PCRD venant à échéance à la fin 1998, les négociations ont porté par la suite sur la participation au 5^e PCRD (1999–2002) suivant les mêmes modalités.

Avec l'accord sur l'EEE, la Suisse et les participants suisses auraient été pratiquement traités sur un pied d'égalité par rapport aux Etats membres de l'UE. Par conséquent, le but visé par la négociation bilatérale était d'atteindre l'objectif d'une participation pleine et entière à des conditions similaires à celles qui avaient été obtenues pour l'accord sur l'EEE. A défaut, les points sur lesquels des concessions majeures ne pouvaient pas être concédées sont d'une part la présence de représentants suisses dans les divers comités de recherche du 5^e PCRD et d'autre part l'obtention des mêmes droits, au niveau des projets, que les Etats membres de l'UE dont les participants suisses sont actuellement privés. En ce qui concerne ces derniers, on relève en premier lieu le droit de coordonner un projet, de ne soumettre une proposition qu'avec un seul partenaire d'un Etat membre de l'EEE et d'accéder aux résultats d'autres projets. En second lieu, on mentionne également les droits liés à la possession, l'exploitation et la dissémination d'informations et de la propriété intellectuelle.

212.2 Principaux résultats de la négociation

Si l'on peut affirmer que tous les objectifs définis ci-dessus ont été finalement atteints, il faut cependant admettre qu'ils n'ont pas pu l'être sans quelques concessions acceptables par rapport aux conditions prévues par l'accord sur l'EEE (cf. ch. 213 ci-dessous). On relève en particulier les concessions qui concernent le statut juridique des représentants suisses dans les comités (cf. ch. 213.2) et le mode de calcul de la contribution financière de la Suisse, sur la base des crédits d'engagements, ainsi que la clé de calcul ($\text{PIB}_{\text{CH}}/\text{PIB}_{\text{UE15}}$). Alors que le calcul sur la base des engagements renchérit le coût de la participation par rapport au calcul sur la base des paiements (intérêts perdus sur le surcoût initial qui s'additionneront chaque année), la clé de répartition défavorable à la Suisse revient à renchérir en permanence le coût de la participation suisse au PCRD d'environ 3 % (cf. ch. 311 sur les conséquences financières). Par ailleurs, le coût de la participation intégrale au PCRD est soumis à des fluctuations qui peuvent être bien plus importantes en fonction du cours de change euro/franc suisse et du PIB relatif de la Suisse. Par exemple, le PIB relatif de la Suisse par rapport à celui de l'UE a baissé de 13,8 % entre 1995 et 1998.

212.3 Bref historique de la négociation

Dès le départ, un accord bilatéral dans le domaine de la recherche et du développement technologique était considéré par les deux parties comme d'intérêt mutuel et équilibré, mais le «parallélisme approprié» voulu par le Conseil des ministres de

l'UE a empêché une issue rapide. Après avoir obtenu leur mandat de négociation en 1994, le Conseil fédéral et la Commission européenne ont entamé des négociations sur le dossier de la recherche en janvier 1995 avec en point de mire un accord bilatéral permettant à la Suisse de participer intégralement au 4^e programme-cadre.

En juin 1995, les deux délégations étaient déjà pratiquement d'accord sur un texte commun où ne demeuraient en suspens que des points techniques concernant les modalités de financement et le statut des représentants suisses dans les comités de gestion de programmes du 4^e PCRD. La solution à ces points importants mais pas contestés sur le fond a tardé à se concrétiser à cause de certaines lenteurs de la part de la Commission européenne. Finalement, un accord sur les modalités de financement était trouvé en mai 1997. Le 11 décembre 1998, date à laquelle les négociations sectorielles entreprises avec l'UE ont été conclues au niveau politique, le Conseil des ministres a invité la Commission européenne à adapter le projet d'accord (participation de la Suisse au 4^e PCRD) pour assurer la participation de la Suisse au 5^e PCRD. La question de la présence suisse dans les différents comités de recherche a été réglée à cette même date, dans le cadre d'une solution horizontale établissant les modalités de participation de la Suisse dans l'ensemble des comités couverts par les accords sectoriels (cf. ch. 213.2).

213 Contenu de l'accord

213.1 Etendue de l'accord et forme de la coopération

L'accord bilatéral ouvre aux entités²³ établies en Suisse tous les programmes spécifiques et actions prévues par le 5^e PCRD²⁴ dès l'entrée en vigueur de l'accord bilatéral et jusqu'à la fin du 5^e PCRD. Cette ouverture complète sera accompagnée pour les participants suisses de droits égaux à ceux de leurs partenaires de l'UE (cf. ch. 212.1). Une prolongation de l'accord pour un 6^e PCRD (2003–2006), dans le cas, très probable, où il serait décidé, est évidemment prévue dans cet accord (cf. ch. 213.3). Réciproquement, l'accord prévoit pour les entités établies dans l'UE la possibilité de participer à des projets de recherche nationaux (en particulier aux programmes prioritaires) s'ils traitent des domaines scientifiques couverts par le 5^e PCRD. Cette participation n'est autorisée qu'à certaines conditions bien précises: ces entités doivent respecter les règles de participation suisses, elles doivent couvrir leur propre coût de participation et leur part des coûts administratifs du projet et elles doivent obtenir l'accord du chef de projet, et, le cas échéant du responsable de la gestion du programme.

Le «Comité Recherche Suisse-Communautés» appelé «Comité-mixte» institué par l'accord-cadre du 8 janvier 1986²⁵ est chargé de la supervision de l'accord bilatéral et de sa mise en œuvre.

²³ Par entité on entend en particulier les universités, les organismes de recherche, les entreprises et les individus (ces derniers étant concernés par les programmes qui prévoient la mobilité du personnel entre Etats).

²⁴ En fait, l'accord parle de deux programmes-cadres en parlant du 5^e PCRD (l'un pour EURATOM et l'autre pour l'ensemble des autres domaines), car les deux programmes-cadres font l'objet d'une décision séparée de la part de l'UE. Pour alléger le texte,

²⁵ lorsqu'on parle du 5^e PCRD on recouvre en fait les deux programmes-cadres.
RS 0.420.518

D'après l'art. 3, les parties contractantes peuvent se coordonner et développer la coopération prévue à tout moment.

213.2 Les comités du 5^e PCRD

La présence de représentants suisses dans les divers comités du 5^e PCRD n'est pas réglée dans le texte de l'accord bilatéral sur la recherche mais dans l'Acte final des accords sectoriels. En effet, en tant que question horizontale qui concerne plusieurs accords sectoriels, la présence de représentants suisses dans les comités a été fixée dans une déclaration contenue dans l'Acte final des sept accords sectoriels. La «Déclaration du Conseil de l'UE sur les comités» qui concerne précisément ce point dans l'Acte final, précise que «des représentants suisses participent en qualité d'observateurs et pour les points qui les concernent aux réunions des comités et groupes d'experts suivants: Comité de programmes pour la recherche²⁶; y compris le comité de recherche scientifique et technique (CREST)». Si du point de vue juridique le statut d'observateurs des représentants suisses n'est pas identique à celui des Etats AELE-EEE, il ne devrait cependant en résulter aucune conséquence négative. En effet, sur le plan pratique, la présence des représentants suisses sera assurée, la Direction générale concernée au niveau de la Commission européenne²⁷, par l'intermédiaire du Directeur général adjoint, M. François Lamoureux, ayant confirmé par écrit que «l'absence des représentants suisses dans les réunions des comités «recherche» sera donc tout à fait exceptionnelle» et ne concernera que des «questions relatives au règlement interne» ou «ayant un caractère interinstitutionnel, et par conséquent interne à l'Union». Par ailleurs, le statut juridique accordé aux représentants suisses au sein des comités pour la recherche est identique à celui que la Commission entend octroyer aux pays associés candidats à l'adhésion.

213.3 Entrée en vigueur et durée de l'accord

L'entrée en vigueur de l'Accord est prévue le premier jour du deuxième mois suivant la dernière notification finale du dépôt des instruments de ratification ou d'approbation de tous les sept accords sectoriels. A partir de cette date, la Suisse participera de manière intégrale au 5^e PCRD. Quant aux modalités financières elles entreront en vigueur le 1^{er} janvier de l'année qui suivra l'entrée en vigueur de l'Accord. Dans l'hypothèse où les procédures de ratification s'accompliront dans les meilleurs délais, il s'agira du 1^{er} janvier 2001.

La date de l'entrée en vigueur des modalités financières sera décisive pour déterminer selon quel régime les projets seront soutenus: la Confédération sera responsable du soutien des participants suisses sur toute la durée des projets qui débutent avant le 1^{er} janvier 2001 et pour le crédit d'engagement prévu par le contrat. Pour les projets qui ne débiteront qu'à partir de cette date, c'est la Commission européenne qui sera responsable du soutien financier. Les contributions financières que la Suisse devra verser directement à la Commission européenne seront également calculées à partir de cette date (cf. ch. 213.4).

²⁶ Sous le terme «comités de programmes» sont compris: les comités de gestion de programmes spécifiques, les «Advisory groups», le CREST et l'ERF (European Research Forum).

²⁷ DG IA, Relations extérieures, Europe et NEI, Politique étrangère et de sécurité commune.

Contrairement aux autres accords sectoriels, la durée de l'accord sur la recherche est limitée par la fin du 5^e PCRD fixée au 31 décembre 2002. L'accord ne portera donc que sur deux ans au maximum (2001 et 2002). Cet accord pourra toutefois être renouvelé sur la base d'un accord mutuel ou renégocié pour un 6^e programme-cadre qui succéderait au 5^e PCRD pour la période 2003 à 2006 ou dans l'éventualité d'une prolongation du 5^e PCRD.

En cas de révision ou d'extension du 5^e programme-cadre, pendant les trois premiers mois qui suivent l'adoption de la décision communautaire, la Suisse peut dénoncer l'accord avec un préavis de six mois sans que les dispositions de la clause «guillotine» ne s'appliquent.

213.4 Contribution financière de la Suisse

La contribution de la Suisse au budget du programme-cadre de recherche sera calculée à partir de la date de l'entrée en vigueur des modalités financières sur la base des crédits d'engagement inscrits au budget communautaire pour le 5^e PCRD, en fonction du produit intérieur brut relatif de la Suisse par rapport à celui des quinze Etats membres de l'Union (sauf pour le programme sur la fusion). La contribution sera versée en euros. (Pour le calcul de la contribution au 5^e PCRD, voir ch. 311).

214 Signification de l'accord pour la Suisse

214.1 Introduction

Le PCRD est l'instrument de coopération scientifique et technologique à large spectre thématique qui dispose, et de loin, des moyens financiers les plus importants sur le plan européen, ce qui se reflète également en Suisse. Il est donc logique que la participation pleine et entière au 5^e PCRD soit une priorité pour la Suisse et que les autorités fédérales se soient résolument engagées pour la participation intégrale, la seule qui soit valable à long terme. La situation actuelle où la Suisse est considérée comme Etat Tiers n'est pas satisfaisante. On rappelle que l'ouverture globale, telle qu'elle fut pratiquée jusqu'à ce jour par l'UE, a été accordée aux participants suisses uniquement en prévision de la conclusion d'un accord de participation intégrale. En écartant un risque de marginalisation de la Suisse, la récente issue positive des négociations bilatérales, qui devrait se concrétiser par la participation intégrale au 5^e PCRD au plus tôt à la fin de l'année 2000 constitue une réponse qui va dans la bonne direction.

214.2 Les avantages de la participation intégrale au programme-cadre

Les avantages qui sont liés à la participation intégrale aux programmes-cadres de recherche et développement technologique et de démonstration de l'UE ont été amplement exposés dans deux messages précédents²⁸ relatifs à la participation de la

²⁸ FF 1992 III 1341, FF 1994 III 1429.

Suisse aux programmes communautaires. Ces considérations restent valables. Avec le recul et l'expérience accumulée ces dernières années, elles ont même pris du relief et il est possible d'en mesurer davantage l'ampleur. Les six points suivants donnent une synthèse de ces avantages:

1. La possibilité pour un participant suisse d'initier une collaboration, de lancer et de diriger un projet en tant que coordinateur. Outre les contacts privilégiés qu'elle permet d'établir avec les partenaires aussi bien qu'avec la Commission européenne, la fonction de coordinateur donne un réel pouvoir dans le contrôle et le pilotage du projet. Cette possibilité est particulièrement intéressante dans les domaines où la Suisse a une position forte sur le plan international ainsi que dans des projets technologiques de grande taille où il est vital de pouvoir partager les risques liés aux coûts élevés des recherches et des investissements.
2. La possibilité pour la Suisse d'influencer la stratégie du programme-cadre et le contenu des thèmes de recherche à travers la présence de représentants suisses dans les comités de programmes spécifiques, dans les *Advisory groups* ainsi que dans les comités consultatifs du 5^e PCRD (le «Comité de la recherche scientifique et technique» CREST et le «European Research Forum» ERF). De nouveaux liens seront également établis avec les autres directions de la Commission européenne qui soutiennent la recherche et le développement.
3. Eviter un risque de marginalisation des milieux scientifiques et technologiques de la Suisse à l'échelle internationale. Le pôle d'attraction que constitue l'UE sur l'échiquier mondial en fait de plus en plus le centre névralgique européen où les décisions importantes se prennent pour de vastes projets menés au niveau mondial. Seule la participation intégrale permet à la Suisse d'être représentée et ainsi de défendre valablement ses intérêts.
4. Plusieurs thèmes du programme-cadre sont reliés à des politiques sectorielles de l'UE telles que la politique des transports, de l'énergie, de l'environnement ou encore dans le domaine de la standardisation. Ces possibilités de collaboration et ces synergies jouent souvent un rôle déterminant dans la résolution de problèmes européens et revêtent une importance particulière dans les relations de la Suisse avec ses Etats voisins.
5. Des études récentes montrent que la Suisse n'est pas à la pointe en ce qui concerne les investissements dans plusieurs domaines scientifiques et technologiques qui correspondent à des secteurs de haute technologie à forte croissance et plus-value économique. La Suisse a tout intérêt à développer des coopérations ciblées dans ces domaines et le programme-cadre représente le principal instrument de coopération internationale pour y parvenir.
6. La pleine participation de la Suisse sera également perçue comme un acte de solidarité vis-à-vis des pays de l'UE parce que la contribution suisse servira aussi à couvrir les frais de gestion du programme-cadre ainsi que les programmes ou domaines scientifiques où la Suisse est moins intéressée. Ce fait ne manquera pas d'exercer un impact positif du point de vue de la politique extérieure (image de la Suisse).

214.3 Signification pour les organismes suisses concernés

A la fin de 1997, les principaux organismes nationaux concernés²⁹ ont été consultés sur les avantages et inconvénients d'une participation intégrale au 5^e PCRD. Les avis exprimés par ces instances peuvent être résumés ainsi:

- L'utilité sur le plan de la politique d'intégration n'est contestée par aucune des instances consultées qui considèrent au contraire comme primordial que la Suisse et les Suisses puissent accéder pleinement, rapidement et sans restrictions aux programmes de recherche et développement technologique de l'UE.
- L'utilité en matière de politique scientifique et technologique est également reconnue par toutes les instances consultées mais souvent avec des restrictions en ce qui concerne les dépenses supplémentaires qui ne devraient pas se faire au détriment du soutien des activités nationales. La recherche libre, en particulier, ne doit pas souffrir à cause de la participation à un instrument conçu pour soutenir la recherche orientée.

En résumé, toutes les instances veulent la participation intégrale aux programmes de l'UE tout en défendant le soutien des activités scientifiques sur le plan national.

214.4 Signification sur la base des expériences de participation

214.41 Etat de la participation suisse

Les résultats des expériences de participation en Suisse³⁰ montrent que la grande majorité des instituts et entreprises suisses qui ont participé au 3^e PCRD et/ou au 4^e PCRD en ont retiré des bénéfices qui compensent largement les efforts et les investissements initiaux consentis. Au moment où le 4^e PCRD (1995–1998) vient de se terminer, on peut dresser un bilan de la participation suisse (des informations plus détaillées figurent dans le rapport sur la participation suisse aux PCRD de l'OFES, bilan au 12 janvier 1999). La répartition globale par catégories de la participation au 4^e PCRD est la suivante: 64 % des subsides fédéraux vont aux participants du secteur public et 36 % à ceux du secteur privé qui contribue avec un montant au moins équivalent à la réussite des projets. 58 % des subsides vont aux hautes écoles (33 % au domaine des EPF et 25 % aux universités) et 29 % aux entreprises (15 % aux grandes entreprises et 14 % aux PME). Ces répartitions globales varient cependant énormément en fonction du domaine scientifique et technologique.

Domaine des technologies de l'information et des communications

Avec 31 % des participations et 47 % du budget global (engagements contractés par l'OFES pour le 4^e PCRD), il est intéressant de constater que la Suisse rencontre le plus de succès dans un domaine qui requiert des investissements particulièrement élevés et où la dimension internationale des projets est un facteur-clé de succès. De

²⁹ Organismes représentant l'économie: Union suisse du commerce et de l'industrie (Vorort), Société suisse des constructeurs de machines VSM, Société suisse des industries chimiques SSIC. Organismes représentant la recherche et l'éducation: CSS, CDIP, CRUS, CUS, CASS, FNRS.

³⁰ cf. le rapport d'évaluation (Balthasar A., Reger, G., Bättig, Chr., Bühler, S., Evaluation der schweizerischen Beteiligung an den FTE-Rahmenprogrammen des Europäischen Union, OFES 1997).

plus, la participation suisse est très équilibrée entre le secteur privé et le secteur public (en premier lieu les écoles polytechniques).

Domaine des sciences du vivant

Avec 24 % des participations et 16 % du budget global, ce secteur prend solidement la deuxième place pour les Suisses. Les universités sont très fortement représentées par rapport aux entreprises ce qui tend à confirmer l'importance de la place scientifique de la Suisse dans ce domaine. Enfin, le programme prioritaire national sur la biotechnologie, qui s'est déroulé en parallèle avec le PCRD, a sans doute contribué à accélérer l'intégration d'équipes suisses dans des projets européens.

Domaine des technologies industrielles

Avec 13 % des participations et 12 % du budget global, la participation suisse est bonne même si elle ne reflète pas encore le véritable potentiel industriel de la Suisse dans ce domaine. Cette situation semble découler du fait que le secteur privé rencontre plus d'obstacles dans ce domaine du programme-cadre que dans d'autres (cf. le point suivant ci-dessous). Toutefois, signe encourageant, la participation des entreprises équivaut à celle des hautes écoles, ce qui correspond bien aux objectifs des programmes spécifiques dans ce domaine.

Domaine de l'environnement

Avec 13 % des participations pour 10 % du budget global ce domaine est très attractif pour les scientifiques suisses, mais moins pour les entreprises, même si des petites entreprises y font de très bonnes expériences. Le programme prioritaire national sur le thème de l'environnement a certainement contribué à accélérer l'intégration d'équipes suisses dans des projets européens.

Domaine de l'énergie

Ce domaine représente 9 % des participations et 8,5 % du budget global (sans compter la pleine participation au programme EURATOM sur la fusion nucléaire qui représente 10 % du budget). Il convient de distinguer la participation au domaine des énergies conventionnelles ou renouvelables de celle au programme très spécialisé d'EURATOM sur la sécurité des installations de fission nucléaire. Dans ce dernier cas, les participants suisses sont en grande majorité des chercheurs de l'Institut Paul Scherrer (PSI) alors que dans le premier cas on constate un bon équilibre entre le secteur des hautes écoles (surtout écoles polytechniques) et le secteur privé, essentiellement représenté par des petites entreprises.

Autres domaines (TMR, transports, recherche socio-économique, mesures pour les PME et Coopération internationale)

La participation de la Suisse dans ces domaines est encore relativement faible à l'exception du programme *TMR Training and Mobility for Researchers* qui représente 7 % de la participation suisse au 4^e PCRD et 5 % du budget global. TMR intéresse beaucoup la communauté scientifique suisse parce qu'il permet de lancer des thèmes de participation qui ne sont pas prédéfinis dans le PCRD et parce qu'il soutient la mobilité des chercheurs entre les États.

214.42 Inconvénients liés à l'absence d'un accord bilatéral

Malgré la grande ouverture envers la Suisse, le mode de participation «projet par projet» qui est en vigueur aujourd'hui exclut les participants suisses de plusieurs actions du 5^e PCRD, notamment de celles qui concernent la mobilité des chercheurs (bourses), les mesures spéciales en faveur des petites et moyennes entreprises (PME) et l'organisation de manifestations en Suisse.

Certains obstacles importants qui empêchent souvent de participer au PCRD subsistent en particulier pour les entreprises, la grande industrie et surtout les PME, notamment à cause du fait que les programmes les plus orientés vers l'innovation, les applications industrielles ou le transfert de technologie imposent des quotas de participation industrielle qui ne prennent pas en compte les Etats Tiers, donc la Suisse. D'autres restrictions sont dues à l'exclusion de certaines mesures et instruments du PCRD qui visent précisément à soutenir l'innovation et les PME ou encore au manque d'expérience du soutien ciblé des participants potentiels industriels sur le plan national pour les aider à franchir les obstacles d'ordre administratif et psychologique.

En outre, on a constaté une détérioration de la situation de la Suisse entre le 3^e PCRD et le 4^e PCRD qui est en train de se répéter entre le 4^e PCRD et le 5^e PCRD. Il est donc clair que ces inconvénients ne pourront être surmontés qu'avec une participation intégrale.

214.5 Conclusion

Depuis quelques années la Suisse n'est plus à l'abri du chômage et certains avantages qu'elle possédait sur les plans scientifique, technologique et industriel ont disparu alors que les autres ne peuvent plus être considérés comme acquis dans un monde où le rythme des changements s'accélère. La place scientifique et technologique suisse reste de grande qualité, mais il convient de la renforcer également à travers un soutien accru de la coopération internationale. La ferme volonté du Conseil fédéral de participer pleinement à tous les volets de l'espace scientifique européen s'inscrit dans cette stratégie.

Si les hautes écoles suisses ne semblent pas avoir trop souffert d'une absence de participation intégrale, il n'en va pas de même pour les entreprises. La contribution importante des PME à la création d'emploi est un fait incontestable, or le pourcentage de PME qui participent au PCRD n'a cessé de progresser ces dernières années en Europe pour atteindre désormais un niveau qui dépasse celui de tous les autres programmes nationaux et internationaux³¹. Ainsi par exemple, en 1997 24 % du total des participants au PCRD sont des PME et le total des PME ayant participé au 4^e PCRD s'élève à 12 500 contre 5400 au 3^e PCRD. De plus, comme le montre clairement le rapport publié conjointement par l'Union suisse du commerce et de l'industrie et l'OFS sur la recherche et le développement de l'économie privée en Suisse³², depuis 1992 l'industrie suisse investit davantage à l'étranger (8,06 milliards de francs en 1996) qu'en Suisse (7,77 milliards en 1996). Au même titre que

³¹ Rapport annuel 1998 de la Commission européenne, «Activités de l'UE dans le domaine de la recherche et du développement technologique» COM (1998), 439 final.

³² Union suisse du commerce et de l'industrie, OFS (éd.), *Forschung und Entwicklung in der schweizerischen Privatwirtschaft 1996*, Zurich, 1998.

les hautes écoles et les centres de recherche, il est donc particulièrement important de soutenir nos industries (grande industrie et PME) aussi à travers les avantages qu'elles retirent de leur participation au PCRD. En exerçant un impact très net sur la place scientifique, industrielle et économique en Suisse, les bénéfices attendus par la participation intégrale aux programmes de l'UE vont donc bien au-delà de leur coût immédiat.

215 Adaptations du droit suisse

Une adaptation de la loi actuelle n'est pas nécessaire pour cet accord. Les conditions requises pour assurer la participation suisse devraient être satisfaites par l'arrêté fédéral sur le financement de la participation suisse aux programmes de recherche de l'Union européenne pendant les années 2001 à 2002.

22 Accord sur certains aspects relatifs aux marchés publics

221 Point de la situation

L'Union européenne dépense annuellement 720 milliards d'euros (1150 milliards de francs) pour l'achat de marchandises et de services, et les constructions. La Suisse quant à elle y consacre une enveloppe de 36 milliards de francs (achats par la Confédération, les cantons et les communes). La conclusion de l'accord OMC sur les marchés publics (AMP; RS 0.632.231.422), lors du cycle d'Uruguay, fut le point d'orgue de ce processus de libéralisation. Cet accord, entré en vigueur le 1^{er} janvier 1996, a été ratifié par la Suisse, la CE et ses quinze pays membres, ainsi que par les Etats-Unis, le Canada, le Japon, la Corée, Hong Kong, Singapour, Israël, la Norvège, le Liechtenstein et Aruba, territoire d'outre-mer des Pays-Bas. Taiwan, l'Islande et Panama sont candidats à l'adhésion à l'AMP.

L'ouverture du marché suisse dans le cadre de l'AMP concerne les marchés passés par la Confédération et les cantons, ainsi que les entités acheteuses fédérales, cantonales et communales et les entreprises publiques chargées de l'approvisionnement en eau et en électricité et de l'offre de transports publics. Les marchés passés par des entités acheteuses privées dans ces mêmes secteurs ainsi que les adjudications dans les secteurs des télécommunications et des chemins de fer ne sont en revanche pas soumis aux règles de l'AMP. La Suisse n'a pas soumis les communes aux dispositions de l'AMP. Ces marchés ont été complètement libéralisés à l'intérieur de l'UE et bien que la Suisse n'y ait pas eu accès en raison de son rejet de l'EEE, une entente a pu être trouvée avec l'UE par l'échange de lettres du 5 mai 1994 pour étendre également à ces domaines, grâce à un accord bilatéral, l'AMP du 15 avril 1994.

L'AMP est mis en œuvre en Suisse tant au niveau fédéral que cantonal. La Confédération a transposé les engagements pris à ce titre dans la loi fédérale du 16 décembre 1994 sur les marchés publics (LMP; RS 172.056.1) et son ordonnance d'exécution du 11 décembre 1995 (ordonnance sur les marchés publics, OMP, RS 172.056.11). Les entités acheteuses fédérales ainsi que des entreprises publiques chargées de l'approvisionnement en eau, en électricité et de l'offre de transports publics ont été soumises à la LMP qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1996. Cette loi règle la passation de marchés pour des biens et des services au-dessus de certaines valeurs seuils ainsi que la procédure de recours. La LMP a en outre joué un rôle-clé dans le

renouvellement de l'économie de marché (cf. message 2 GATT du 19 septembre 1994, p. 201). L'ordonnance contient, en plus des dispositions complétant la LMP, des règles applicables aux marchés publics qui n'y sont pas soumis. L'adaptation régulière des valeurs seuils en francs selon l'unité de compte prévue par l'AMP, qui n'est autre que les droits de tirage spéciaux, se fait par le biais d'une ordonnance du DFE (RS 172.056.12).

La mise en œuvre dans les cantons est allée de pair avec la mise en œuvre au niveau fédéral, les cantons ayant recherché une solution autonome relevant de leur souveraineté législative. Cette solution s'est traduite par l'accord intercantonal du 25 novembre 1994 sur les marchés publics (AIMPu³³; RS 172.056) et ses règles d'adjudication.

La première série de négociations s'est déroulée à Bruxelles, le 7 février 1995. D'autres négociations ont suivi en Suisse et au siège de la Commission de l'UE. Les derniers problèmes de fond ont été résolus lors de la 11^e série de négociations formelles, qui s'est tenue à Savognin (GR) les 13 et 14 mars 1997.

222 Objectif de l'accord

L'accord sectoriel sur certains aspects des marchés publics conclu entre la Suisse et la Communauté européenne vise à libéraliser, sur une base de réciprocité, les domaines non soumis à l'AMP mais qui ont été libéralisés par les pays membres de l'EEE. Il s'agit, d'une part, d'étendre le champ d'application de l'accord OMC aux districts et aux communes et, d'autre part, d'ouvrir sur une base de réciprocité, les marchés publics dépassant une certaine valeur seuil, passés par des entités acheteuses publiques ou privées, dans le domaine des transports ferroviaires, de l'approvisionnement en gaz et en chaleur et des télécommunications ou par des entités acheteuses privées chargés de l'approvisionnement en eau et en électricité ainsi que de l'offre de transports publics. Le principe de la non-discrimination s'applique aux marchés publics. L'accord sectoriel contient en outre des dispositions matérielles telles qu'une recommandation³⁴ de non-discrimination concernant les marchés au-dessous des valeurs seuils, la possibilité de dispenser certaines entités de respecter les règles de l'accord lorsque des circonstances particulières sont réunies, ainsi que la création d'un organe de surveillance indépendant.

223 Contenu de l'accord

L'accord se compose d'un préambule, suivi de trois chapitres de dix-huit articles en tout, et de dix annexes.

³³ Entré en vigueur le 21 mai 1996.

³⁴ Cette recommandation engage les parties à faire en sorte que leurs entités acheteuses traitent de manière non discriminatoire les soumissionnaires de l'autre partie lors de l'adjudication de marchés publics inférieurs aux valeurs seuils, même si le droit à l'égalité de traitement ne peut être légalement revendiqué.

223.1 Chapitre premier

La Suisse n'a pas soumis les marchés publics de ses districts et communes au champ d'application de l'AMP lors de la négociation de cet accord. Elle s'engage aujourd'hui à les y soumettre, vis-à-vis de l'Union européenne, en modifiant l'appendice I, annexe 2, de l'AMP. Les soumissionnaires de l'UE auront désormais le droit de participer aux marchés passés par les districts et les communes suisses. La Suisse n'accordera pas le même traitement aux soumissionnaires des autres pays membres de l'AMP (p. ex. Etats-Unis, Canada) aussi longtemps que ceux-ci n'accorderont pas la réciprocité. Les marchés publics des districts et des communes seront ainsi soumis aux mêmes procédures d'adjudication et de recours qui s'appliquent dans le cadre de l'AMP.

La CE, qui applique déjà l'AMP à ses collectivités régionales et locales, lèvera la réserve formulée dans les notes générales de sa liste d'engagement, et fera bénéficier les soumissionnaires suisses des voies de recours contre les décisions communales d'adjudication. Ceux-ci auront pleinement accès aux marchés publics des collectivités régionales et locales de l'UE ainsi qu'aux voies de recours existantes s'ils s'estiment lésés lors de l'attribution d'un marché ou désirent attaquer une décision d'adjudication.

223.2 Chapitre II

Ce chapitre, composé des art. 3 à 5, régit les marchés passés par les organes de l'Etat, à tous les niveaux, les entreprises publiques et les particuliers qui disposent d'un droit spécial et exclusif. Ne sont soumises à l'accord bilatéral que les entités

- qui mettent à disposition ou exploitent des réseaux publics de télécommunications ou fournissent des services publics de télécommunications;
- qui exploitent des réseaux destinés à fournir au public des services de transport par chemin de fer;
- qui mettent à disposition ou exploitent des réseaux fixes destinés à fournir au public des services dans le domaine de la production, du transport ou de la distribution de gaz ou de chaleur ou l'alimentation de ces réseaux en gaz ou en chaleur;
- qui exploitent une aire géographique dans le but de prospecter ou d'extraire du pétrole, du gaz, du charbon ou d'autres combustibles solides.

Sont ainsi soumis à l'accord les fournisseurs de services de télécommunications (p. ex. DiAx, Sunrise, Swisscom), plus particulièrement de services de télécommunications de base, ainsi que les entreprises titulaires d'une concession de radiocommunication qui fournissent des services de télécommunication, de même que les sociétés de chemin de fer (p. ex. CFF, BLS, GFM, MOB ou RhB) qui construisent et exploitent une infrastructure, ou l'utilisent pour le transport de voyageurs et de marchandises. Le champ d'application couvre enfin les entreprises qui prospectent ou exploitent une aire géographique riche en combustibles solides et celles qui assurent l'approvisionnement du réseau public en gaz et en chaleur.

L'AMP couvrant les marchés publics à tous les échelons de l'Etat et des entreprises publiques chargées de l'approvisionnement en eau, en électricité et de l'offre de transports publics, l'accord bilatéral couvre les entreprises privées disposant d'un

droit spécial ou exclusif pour des activités dans ces domaines. Les entreprises privées exerçant l'une des activités suivantes sont donc soumises à l'accord bilatéral:

- la mise à disposition ou l'exploitation de réseaux fixes destinés à fournir un service au public dans le domaine de la production, du transport ou de la distribution d'eau potable ou l'alimentation de ces réseaux en eau potable,
- la mise à disposition ou l'exploitation de réseaux fixes destinés à fournir un service au public dans le domaine de la production, du transport ou de la distribution d'électricité ou l'alimentation de ces réseaux en électricité,
- l'exploitation de réseaux destinés à fournir un service au public dans le domaine du transport par chemin de fer urbain, système automatique, tramway, trolleybus, autobus ou câble;
- la mise à la disposition des transporteurs aériens des aéroports ou d'autres terminaux de transport;
- la mise à la disposition des transporteurs maritimes ou fluviaux des ports maritimes ou intérieurs ou d'autres terminaux de transport.

Les entreprises privées chargées de l'approvisionnement en eau potable et en électricité ainsi que les producteurs d'énergie sont soumis à l'accord qui s'étend aussi, dans le domaine des transports, aux aéroports privés et aux entreprises privées de transport par tram, bus, trolleybus et funiculaires, en exceptant toutefois les taxis et les transports d'écoliers et de travailleurs. Les fournisseurs européens (suisses et de l'UE) de funiculaires et de télécabines se font rares et sont d'ores et déjà invités voire encouragés par les entités acheteuses à présenter une offre, ne serait-ce que pour comparer les prix. La Suisse ne compte aucun port sous gestion privé susceptible d'être concerné par l'accord.

Une libéralisation comparable à celle instaurée par l'AMP ou l'EEE passe par l'adoption des mêmes valeurs seuils, qui se situent à 600 000 euros (960 000 CHF) pour l'acquisition de biens et de services et à 5 millions d'euros (env. 8 millions CHF) pour les constructions passées par des entités opérant dans le domaine des télécommunications. En ce qui concerne les marchés passés par des sociétés de chemin de fer, les valeurs seuils sont fixées à 400 000 euros (env. 640 000 CHF) pour les biens et les services, et à 5 millions (8 millions CHF) pour les constructions. Enfin, dans les domaines où les marchés de l'Etat et des entreprises publiques sont déjà soumis à l'AMP, les valeurs seuils de 400 000 DTS (766 000 CHF³⁵) et de 5 millions DTS (9,575 millions CHF), prévues dans l'AMP, ont été retenues pour les marchés de biens et de services et les marchés de constructions passés par des entités privées nouvellement soumises à l'accord bilatéral. Rien ne justifiait, notamment dans les domaines de l'approvisionnement en électricité et de l'offre de transports urbains, un traitement différencié des entreprises publiques et des entreprises privées, et partant, la fixation de valeurs seuils différentes.

³⁵ Valeurs seuils conformes à l'accord OMC, adaptées pour l'année 1999 dans l'ordonnance sur l'adaptation des valeurs seuils des marchés publics (RS 172.056.12).

Le tableau ci-dessous présente les valeurs seuils applicables dans le cadre de l'accord bilatéral:

Entité acheteuse	Valeurs seuils		
	Biens	Services	Constructions
Marchés passés par les districts et les communes	(200 000 DTS) 383 000 CHF	(200 000 DTS) 383 000 CHF	(5 millions DTS) 9 575 000 CHF
Entreprises privées disposant d'un droit spécial ou exclusif, chargées de l'approvisionnement en eau, en électricité et de l'offre de transports publics, organes de l'Etat (à tous les échelons) et entreprises publiques et privées chargées de l'approvisionnement en gaz et en chaleur	(400 000 DTS) 766 000 CHF	(400 000 DTS) 766 000 CHF	(5 millions DTS) 9 575 000 CHF
Organes de l'Etat et entreprises publiques ou privées dans le domaine des transports ferroviaires	(400 000 euros) env. 640 000 CHF	(400 000 euros) env. 640 000 CHF	(5 millions d'euros) env. 8 millions CHF
Organes de l'Etat et entreprises publiques ou privées de télécommunications	(600 000 euros) env. 960 000 CHF	(600 000 euros) env. 960 000 CHF	(5 millions d'euros) env. 8 millions CHF

L'art. 3, al. 5, prévoit la possibilité de soustraire à l'accord les entités (p. ex. par des opérateurs de télécommunications ou des entités opérant dans le domaine de l'énergie) pour certains marchés si la concurrence est assurée et que d'autres entités sont libres d'offrir les mêmes services dans la même aire géographique à des conditions substantiellement identiques. Dans ces conditions, il est possible de soustraire, complètement ou en partie, un domaine à l'application de l'accord. Lorsque le libre jeu de la concurrence est garanti, les parties considèrent en effet que les marchés seront adjugés selon des critères économiques, ce qui rend superflue l'intervention de l'Etat. La Communauté a déjà prévu une disposition allant dans ce sens dans la directive sectorielle concernant les marchés publics de télécommunications (cf. art. 8 de la directive sectorielle CEE/93/38; JO N° L199 du 9.8.1993). L'évolution observée dans d'autres domaines tels que les transports publics ou l'énergie pousse la Commission européenne à étendre cette disposition aux domaines de l'approvisionnement en énergie et en eau ainsi qu'à l'offre de transports publics, comme elle le fait remarquer dans son livre vert sur les marchés publics dans l'Union européenne, considérations d'avenir (com (96) 583 final, du 27.11.1996, CO No C 287/92 du 22.9.1997). C'est pour cette même raison qu'elle a approuvé

une clause d'exception dans l'accord bilatéral qui s'applique à tous les marchés entrant dans son champ d'application. La libéralisation mondiale des télécommunications fait qu'aujourd'hui, l'UE est en train d'évaluer l'exemption des entreprises actives dans ce domaine des règles sur les marchés publics. La Suisse tiendra compte de ces évolutions lors de la mise en œuvre de ses engagements. Swisscom, DiAx, Sunrise ainsi que d'autres entreprises de télécommunication pourront vraisemblablement faire usage de cette clause.

Les art. 4 et 5 régissent les procédures de passation des marchés et celles de contestation, qui correspondent aux principes contenus dans l'AMP. Cette liste a été dressée dans un souci de clarté et n'introduit aucun engagement supplémentaire. Les exigences de procédure sont remplies, au niveau fédéral, par les LMP et OMP, au niveau cantonal, par la législation correspondante.

Certaines notions apparues dans ce chapitre portant sur la comparabilité du droit communautaire et du droit suisse feront l'objet de discussions au sein du comité mixte, à la lumière des développements intervenus dans ce domaine.

223.3 Chapitre III

Ce chapitre (art. 6 à 18) contient toute une série de dispositions matérielles et les dispositions finales.

L'art. 6 consacre la non-discrimination des fournisseurs de biens et de services ainsi que des prestataires de services de construction de l'autre partie. Les parties veillent à ce que, dans leurs procédures et pratiques de passation des marchés au-dessus des valeurs seuils convenues, les produits, services et fournisseurs de l'autre partie ne soient pas traités moins favorablement que les produits, services ou fournisseurs nationaux (principe du traitement national) ou de pays tiers (principe de la nation la plus favorisée). Les marchés compensatoires sont également bannis. L'annexe IX contient une liste d'exemples de comportements qui pourraient être directement ou indirectement discriminatoires (p. ex. prix préférentiels pour les fournisseurs locaux).

Concernant les procédures et pratiques de passation des marchés au-dessous des valeurs seuils, l'art. 6, al. 3, invite les parties à encourager leurs entités couvertes par l'accord à traiter les fournisseurs de l'autre partie de manière non discriminatoire. Il ne s'agit là cependant que d'une clause qui n'a pas force obligatoire («best endeavour»). Il convient de la mettre en perspective avec l'obligation générale de non-discrimination prévue par l'art. 6 de l'accord CE, qui s'applique à tout le territoire de la CE. La reprise de cette disposition dans l'accord bilatéral se justifie au vu de la libéralisation progressive des marchés publics. Cette clause de l'accord bilatéral ne constitue pourtant pas une obligation juridiquement contraignante d'égalité de traitement. La Suisse l'a clairement exprimé dans l'annexe IX en soustrayant au champ d'application de l'accord les voies de recours introduites dans la loi sur le marché intérieur pour les marchés passés par les cantons et les communes au-dessous des valeurs seuils. Cette précision n'est pas nécessaire pour les marchés de la Confédération vu qu'il n'existe aucune voie de recours pour les marchés inférieurs aux valeurs seuils. Les effets de cette disposition seront examinés cinq ans après l'entrée en vigueur de l'accord, à la lumière des expériences effectuées.

L'art. 7 engage les parties à s'informer mutuellement des modifications futures de leurs législations. L'al. 3 prévoit la création, dans les deux parties, de points de contact nationaux et cantonaux ou régionaux, capables de fournir des informations sur la législation en vigueur et sur les entités acheteuses soumises à l'accord.

Une autorité indépendante dans chacune des deux parties s'assurera du respect des accords et des engagements qui en découlent (art. 8). Les parties sont convenues d'une formulation très générale des tâches de cette autorité pour tenir compte des différentes solutions pragmatiques développées dans l'UE, ses Etats membres et en Suisse. Il s'agit, côté UE, de la Commission européenne, et côté suisse, d'une commission chargée par la conférence des gouvernements cantonaux (CdC) et le Conseil fédéral de mettre en œuvre et de surveiller les obligations internationales contractées par la Suisse en matière de marchés publics (CMCC). Cette commission, fondée le 3 avril 1996, a notamment pour tâche de veiller au respect des engagements internationaux pris par la Suisse au chapitre des marchés publics, et ce à tous les échelons. Cette instance doit être en mesure, dès l'entrée en vigueur de l'accord, de recevoir toute plainte touchant la mise en œuvre de l'accord. Elle doit agir rapidement et avec efficacité. Au plus tard deux ans après l'entrée en vigueur de l'accord, cette autorité aura la compétence d'entamer une procédure ou d'engager des actions administratives ou judiciaires contre des entités acheteuses en cas de violation de l'accord dans le cadre d'une procédure de passation des marchés. L'accent est mis tant en Suisse que dans l'UE et ses pays membres sur une résolution rapide et informelle des problèmes.

L'art. 9 donne à une partie la possibilité de suspendre partiellement ou totalement l'application de l'accord lorsqu'elle considère que l'autre partie a failli aux obligations qui lui incombent en vertu de celui-ci ou qu'une disposition législative ou réglementaire, ou une pratique de l'autre partie réduit ou menace de réduire les avantages apportés par l'accord. Les mesures prises doivent être immédiatement notifiées à l'autre partie. La portée et la durée de ces mesures doivent être limitées au strict nécessaire.

La Suisse et la Communauté peuvent, en vertu de l'art. 10, soumettre tout différend relatif à l'application de l'accord à un comité mixte, qui s'efforcera de trouver une solution au problème.

La composition et les tâches de ce comité mixte sont réglées par l'art. 11. Il s'agit d'un organe de consultation responsable de la circulation des informations entre les parties. Il est composé de représentants des parties et se prononce d'un commun accord sur toutes les questions prévues par l'accord. Il établit son règlement interne et peut constituer des groupes de travail. Le comité mixte se réunit au moins une fois par an, ou à la demande d'une des parties. Il examine périodiquement les annexes, qu'il peut, sur demande d'une des parties, modifier. Cette délégation de compétence équivaut en Suisse, à la reconnaissance implicite d'une délégation de compétence au Conseil fédéral, habilité à approuver les modifications des annexes. Ainsi, l'approbation du présent accord par les Chambres fédérales entraîne automatiquement l'octroi au Conseil fédéral d'une telle autorisation complémentaire (JAAC 51/IV, p. 395 à 396).

L'utilisation des technologies modernes de l'information est d'autant plus importante dans ce domaine qu'une multitude de pays membres de l'OMC publient leurs appels d'offres par voie électronique. L'UE a même suspendu ses publications sur papier le 1^{er} janvier 1999. Une collaboration des parties est seule garante de la qua-

lité des informations disponibles dans les banques de données et de leur accès, donc de leur comparabilité. C'est notamment l'objet de l'art. 12. La Suisse a, à cet égard, joué un rôle actif dans le projet pilote SIMAP (système d'information pour les marchés publics) qui a abouti à la fin de 1998. Aujourd'hui, elle peut publier les appels d'offres suisses par cette voie. Elle participe au développement ultérieur de ce programme dans le souci d'utiliser de manière accrue les technologies de l'information dans le domaine des marchés publics.

L'art. 14 prévoit le réexamen du fonctionnement de l'accord dans les trois ans suivant la date de son entrée en vigueur dans le but d'en améliorer, le cas échéant, l'application.

L'art. 15 règle les rapports de l'accord bilatéral avec les accords OMC: l'accord bilatéral n'affecte pas les droits et obligations découlant des accords conclus dans le cadre de l'OMC.

Il est prévu à l'art. 16 que l'accord s'applique, d'une part, au territoire de la CE tel que défini dans le Traité instituant la Communauté européenne et, d'autre part, au territoire suisse.

Les annexes I à X font partie intégrante de l'accord, comme le veut l'art. 17.

Quant à l'art. 18, il traite de l'entrée en vigueur, de la durée et de la portée de l'accord, et fait le lien avec les six autres accords bilatéraux. Ces dispositions sont donc horizontales et applicables aux sept accords sectoriels.

223.4 Annexes

Les annexes I à IV illustrent, à l'aide d'exemples, les entités acheteuses soumises à l'accord dans les domaines des télécommunications (annexe I), des transports ferroviaires (annexe II), de l'énergie autre que l'électricité (annexe III), ainsi que les entreprises privées titulaires d'un droit spécial ou exclusif, chargées de l'approvisionnement en eau, en électricité et de l'offre de transports publics (annexe IV). L'annexe V décrit les exigences liées aux procédures de recours, qui correspondent à celles de l'AMP. Une liste des services couverts par l'accord, analogue à la liste notifiée dans le cadre de l'AMP, se trouve dans l'annexe VI. Quant à l'annexe VII, on y trouve une liste des services de construction soumis à l'accord, qui correspond également à la liste des engagements contractés par la Suisse dans le cadre de l'AMP. L'annexe VIII contient les exemptions suisses du champ d'application de l'accord. L'annexe IX se réfère à l'art. 6, al. 4, et mentionne des exceptions spécifiques découlant, d'une part, de la création et du fonctionnement du marché intérieur dans la CE, auxquelles celle-ci n'a pas encore eu recours, et d'autre part, du marché intérieur suisse. La Suisse précise dans cette annexe que les fournisseurs de l'UE n'ont pas accès aux voies de recours cantonales et communales introduites par la loi sur le marché intérieur pour les marchés au-dessous des valeurs seuils. Des exemples en illustration des comportements discriminatoires interdits à l'art. 6, al. 2, se trouvent enfin dans l'annexe X.

224 Portée de l'accord pour la Suisse

La conclusion de cet accord signifie pour la Suisse, que ses fournisseurs auront désormais accès aux marchés publics de l'UE aux mêmes conditions que les fournisseurs des autres pays membres de l'AELE³⁶ dans le cadre de l'EEE. Cet accès élargi (communes, entités acheteuses dans les domaines des télécommunications et des transports ferroviaires, entreprises privées chargées de l'approvisionnement en eau, en électricité et de l'offre de transports publics) vaut son pesant d'or. Il importe en outre de souligner la levée de l'application de la disposition de la directive CE 93/38/JOCE aux fournisseurs suisses, qui obligeait jusqu'ici ces fournisseurs à présenter des offres 3 % meilleur marché que leurs concurrents de l'UE s'ils voulaient remporter le marché dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, de l'offre de transport et des télécommunications. Levée dans ce contexte aussi l'exigence qui pouvait être posée par un pays membre de l'UE, de créer au moins 50 % de la valeur ajoutée sur le territoire de l'UE. Dans tous ces domaines, libéralisés sur une base réciproque, l'économie suisse devrait pouvoir être compétitive. La Suisse, pays d'exportations par excellence, voit les $\frac{2}{3}$ de celles-ci prendre le chemin de l'UE. C'est dire s'il lui importe d'avoir libre accès aux grands marchés publics communautaires. Il va de soi que cela implique, en contrepartie, d'ouvrir les marchés publics suisses aux fournisseurs de l'UE.

Après le rejet de l'EEE par le peuple suisse, l'accord de l'OMC sur les marchés publics est resté la seule base légale des relations en matière de marchés publics avec l'UE et les pays de l'AELE. L'accord bilatéral vient combler cette lacune en garantissant aux parties un accès au marché comparable à celui dont jouissent les membres de l'EEE. Il faudra maintenant examiner, avec nos partenaires de l'AELE, les moyens d'étendre à ses trois autres membres le niveau de libéralisation atteint entre la Suisse et la CE.

225 Adaptation du droit suisse

225.1 Au niveau fédéral

La mise en œuvre des obligations découlant pour la Suisse de l'accord de l'OMC passe au niveau fédéral par la loi fédérale sur les marchés publics, par l'ordonnance du même nom (toutes deux en vigueur depuis le 1^{er} janvier 1996) et par l'ordonnance du DFE (ordonnance sur les valeurs seuils); au niveau cantonal, par l'accord intercantonal sur les marchés publics (AIMPu) du 25 novembre 1994³⁷, en vigueur depuis le 21 mai 1996. Le principe qui veut que la Confédération et les cantons satisfassent chacun de manière autonome aux obligations qui leur incombent en vertu du droit international public en matière de marchés publics est aussi de mise pour l'accord bilatéral avec l'UE.

Le respect des engagements découlant de l'accord bilatéral ne nécessite aucune adaptation de la loi au niveau fédéral. Aux termes de l'art. 2, al. 2, de la LMP, le Conseil fédéral désigne les organisations de droit public ou de droit privé opérant en Suisse dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des télécommunica-

³⁶ Les pays de l'AELE (Norvège, Islande et Liechtenstein) ne sont pas concernés par l'accord bilatéral entre la CE et la Suisse.

³⁷ RS 172.056.4

tions qui, ce faisant, tombent sous le coup de cette loi selon un accord international. Le Conseil fédéral est donc habilité à désigner par le biais d'une ordonnance les entités en question. Des questions se posent toutefois quant à l'application du droit cantonal pour certaines entités. Ces questions devront être clarifiées par un groupe de travail composé de représentants de la Confédération et des cantons.

Afin que les engagements de droit international que doivent respecter les entités soumises à l'accord soient clairs, les valeurs seuils, à partir desquelles les dispositions de l'accord sont applicables, seront fixées par voie d'ordonnance. Les exceptions prévues par l'accord bilatéral y seront également mentionnées, pour autant qu'elles n'aient pas déjà été ancrées dans la LMP lors de la mise en œuvre de l'AMP.

La possibilité, prévue par l'accord, de soustraire aux règles régissant les marchés publics les entités qui offrent leurs services en concurrence avec d'autres entreprises sera également assurée par ordonnance. Il y a concurrence s'il est loisible à d'autres entreprises d'offrir les mêmes services, dans la même région, à des conditions semblables pour l'essentiel. La mise en œuvre de cette disposition dans l'UE devrait nous donner des indications utiles quant à la procédure à prévoir dans l'ordonnance.

La durée minimale de trois ans pendant laquelle, aux termes de l'accord bilatéral, il faut conserver les documents relatifs à un marché public sera précisée, au niveau fédéral, dans une ordonnance.

En ce qui concerne la surveillance du respect des engagements qui incombent à la Suisse en vertu de l'accord bilatéral, une ordonnance suffit comme base légale. La Commission de mise en œuvre et de surveillance des engagements en matière de marchés publics pris par la Suisse (CMCC), déjà instituée et composée de représentants de la Confédération et des cantons, se chargera de cette surveillance, en complément de celle qu'elle exerce déjà du fait que la Suisse est partie à l'accord de l'OMC sur les marchés publics. Son indépendance sera garantie par de sévères règles de récusation.

Conformément à l'art. 8, al. 1, de l'accord, la commission continuera d'exercer le rôle d'intermédiaire et de conseillère pour faire en sorte que, concrètement, en collaboration avec les entités acheteuses concernées, les engagements découlant d'accords internationaux soient respectés et les soumissionnaires traités sans discrimination. Avec la possibilité d'adresser une plainte aux termes de l'art. 71 de la loi fédérale sur la procédure administrative (PA; RS 172.021) à l'autorité de surveillance, la mise en œuvre de l'obligation figurant à l'art. 8, al. 2, de l'accord, à savoir que l'autorité de surveillance doit pouvoir engager une procédure, prendre des mesures administratives ou judiciaires en cas de violation des dispositions de l'accord, sera assurée. La plainte ne pourra être utilisée que subsidiairement à l'utilisation des voies de recours ordinaires ou extraordinaires par un soumissionnaire qui s'estime lésé, et à condition qu'aucun recours au sens de l'art. 27 de la LMP ne soit pendant auprès de la commission de recours. L'autorité de surveillance n'a pas pour autant le droit de consulter les dossiers de l'entité acheteuse.

L'instance de surveillance indépendante doit en outre se voir accorder la possibilité de coopérer avec les autorités de surveillance étrangères. Un projet pilote de l'UE tend à obtenir une meilleure coordination des entités acheteuses nationales lors de marchés publics transfrontières. Pour assister les entreprises suisses, on pourrait envisager une participation de la Suisse à ce projet, selon son évolution.

L'accord prévoit enfin que les fournisseurs de biens et de services d'une partie se verront accorder l'accès aux banques de données de l'autre partie et aux informations sur les marchés envisagés qu'elles contiennent. Il faut donc que ces informations soient comparables. On prévoit du côté suisse de fournir par Internet, dès la fin 1999, toutes les informations actuellement publiées dans la Feuille officielle suisse du commerce (FOSC), l'organe officiel où figurent les appels d'offres de la Confédération, et – sur une base volontaire – les offres des cantons et des communes, à l'intention des soumissionnaires potentiels.

225.2 Au niveau cantonal

Certaines adaptations des bases légales s'imposent également au niveau cantonal, notamment à la suite de la modification du champ d'application.

Il est prévu que la commission chargée de faire respecter les engagements internationaux pris par la Suisse en matière de marchés publics (CMCC), commission paritaire composée de représentants de la Confédération et des cantons, veille également à ce que les cantons – tout comme la Confédération – respectent leurs engagements. La coopération et la coordination entre la Confédération et les cantons au sein de la commission de mise en œuvre et de surveillance des engagements pris en matière de marchés publics a fait ses preuves: on prévoit donc de s'en tenir à cette structure unique.

23 Accord sur la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité

231 Situation initiale

Les divergences qui existent entre les prescriptions techniques nationales, ainsi que la non-reconnaissance des évaluations effectuées à l'étranger, relatives à la conformité des produits avec les exigences obligatoires (essais, inspections, certificats, autorisations, enregistrements) constituent l'une des principales barrières aux échanges de produits entre Etats et ainsi l'un des principaux obstacles techniques au commerce.

Le rejet de l'Accord EEE, le 6 décembre 1992, a donné une nouvelle dimension à la question des entraves techniques au commerce, dans la mesure où notre pays s'est retrouvé face à des partenaires commerciaux européens ayant dans une large mesure éliminé ces entraves entre eux, sans pouvoir participer directement sur un pied d'égalité à ce vaste processus. Pour pouvoir être exportés dans la Communauté, les produits suisses doivent être fabriqués selon les prescriptions de la CE ou de ses Etats membres et être recontrôlés par un organisme de certification de la Communauté reconnu. Ceci place les exportateurs suisses dans une situation difficile par rapport à leurs concurrents de la Communauté européenne.

Dans le cadre de son programme de revitalisation, le Conseil fédéral a mis en place une stratégie visant à pallier ces effets négatifs, en prévoyant notamment la création d'une loi sur les entraves techniques au commerce (LETC, entrée en vigueur au 1^{er} juillet 1996; RS 946.51) et en adoptant le 30 juin 1993 un train de mesures visant à adapter de manière autonome la législation technique suisse à celle de la CE, de

manière à éliminer les incompatibilités. Depuis lors, les prescriptions suisses ont systématiquement été alignées sur celles de l'UE, sauf dans les cas justifiant des exceptions découlant notamment de la protection de la santé, des consommateurs ou de l'environnement. Les produits suisses peuvent dès lors être fabriqués selon les mêmes spécifications que les produits communautaires, ce qui facilite leur exportation sur le marché de l'EEE.

Une adaptation autonome du droit national ne permet toutefois pas de résoudre les problèmes liés à la non-reconnaissance par la Communauté des évaluations de la conformité réalisées en Suisse. La reconnaissance mutuelle de ces évaluations doit se faire dans le cadre d'un accord. Le Conseil fédéral a dès lors demandé l'ouverture de négociations bilatérales relatives à cette question. Il est important de préciser que le Conseil fédéral n'a pas demandé à entrer en négociation sur le principe «Cassis de Dijon», dans la mesure où la réalisation bilatérale de ce principe aurait exigé des arrangements institutionnels allant au-delà du contexte des négociations bilatérales, l'application de ce principe nécessitant, comme l'avait démontré l'Accord EEE, l'existence d'institutions juridiques communes.

232 Objectifs de la négociation

De manière générale, le but de la négociation a consisté à établir la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité, de manière à ce que les évaluations de la conformité effectuées par les organismes suisses soient reconnues dans la Communauté et vice-versa pour ce qui est des évaluations effectuées par les organismes communautaires. Le mandat conféré aux négociateurs par le Conseil fédéral précisait en outre que la reconnaissance mutuelle devait permettre, dans la mesure du possible, de couvrir toutes les procédures d'évaluation de la conformité nécessaires pour permettre aux produits suisses le libre accès au marché communautaire. Il s'agissait ainsi d'obtenir non seulement la reconnaissance mutuelle des résultats d'essais et des certificats de conformité, mais aussi des autorisations délivrées sur la base de ces premières étapes des procédures d'évaluation.

L'accord devait en principe couvrir l'ensemble des produits industriels pour lesquels existent des prescriptions harmonisées au niveau communautaire et prévoyant une évaluation de conformité obligatoire, en référence notamment à l'annexe II de l'Accord EEE. De plus, il devait si possible inclure les produits biotechnologiques, les Eco-labels et les Eco-audits, figurant à l'annexe XX de l'Accord EEE. Il était également question dans le mandat de négociation de prévoir, si nécessaire, l'inclusion de domaines non-harmonisés au niveau communautaire. Les milieux industriels n'ayant toutefois manifesté aucun intérêt, cette demande n'a pas été avancée dans le cadre des négociations.

Les négociations ont débuté en janvier 1995 et se sont achevées en octobre 1996, excepté en ce qui concerne quelques questions attendant d'être résolues au niveau politique. Elles se sont basées sur un modèle d'accord présenté par la Communauté, que celle-ci a déjà utilisé avec d'autres Etats tiers. Les négociations ont porté d'une part sur les dispositions générales applicables à l'ensemble des secteurs, d'autre part sur des questions spécifiques relatives aux différents secteurs de produits couverts par l'accord. Plusieurs groupes de travail ad-hoc ont été constitués pour discuter de ces questions spécifiques. Du côté suisse, les experts des autorités fédérales concernées ainsi que, dans le cas des dispositifs médicaux, les experts de l'Office inter-

cantonal de contrôle des médicaments (OICM) ont ainsi pu prendre part aux négociations dans le cadre de ces groupes de travail.

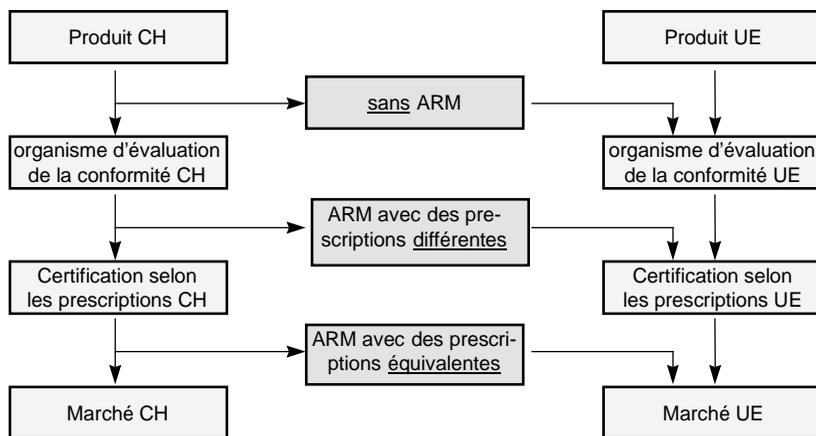
233 Contenu de l'Accord

L'accord relatif à la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité – appelé également «Mutual Recognition Agreement» (MRA) – se compose d'un chapeau assorti de deux annexes. *Le chapeau* contient des dispositions à caractère horizontal applicables à tous les secteurs de produits couverts par l'accord. *L'annexe 1* comporte quinze chapitres sectoriels relatifs aux différents secteurs de produits visés, soit les machines, les équipements de protection individuelle, les jouets, les dispositifs médicaux, les appareils à gaz et les chaudières, les appareils à pression, les équipements terminaux de télécommunication, les appareils et systèmes de protection destinés à être utilisés en atmosphère explosible, le matériel électrique et la compatibilité électromagnétique, les engins et matériels de chantier, les instruments de mesurage et préemballages, les véhicules à moteur, les tracteurs agricoles ou forestiers, ainsi que les inspections des bonnes pratiques de laboratoire dans le domaine des produits chimiques (GLP) et les inspections des bonnes pratiques de fabrication des médicaments (GMP). *L'annexe 2* fixe les principes généraux pour la désignation des organismes d'évaluation de la conformité en vue de leur reconnaissance dans le cadre de l'accord.

233.1 Dispositions générales

Avec ses 21 articles, le chapeau de l'accord contient des règles applicables à l'ensemble des secteurs de produits. Ses dispositions relatives à l'objet (art. 1) fixent le principe général de l'acceptation mutuelle des évaluations de la conformité, la reconnaissance mutuelle pouvant intervenir à deux niveaux, selon que les législations techniques des parties sont différentes ou équivalentes. Lorsque la législation suisse est différente de la législation communautaire, les rapports d'essais, les certificats de conformité ainsi que les autorisations sont établis par les organismes d'évaluation de la conformité d'une partie sur la base de la législation de l'autre partie (art. 1, al. 1). Cette *reconnaissance mutuelle classique* permet donc que les différents contrôles nécessaires pour les marchés suisse et communautaire puissent être effectués par un seul organisme. Lorsque, dans le cadre de l'accord, les exigences découlant de la législation suisse sont jugées équivalentes aux exigences communautaires, les rapports d'essais, les certificats de conformité ainsi que les autorisations sont établis par les organismes d'évaluation de la conformité d'une partie sur la base de sa propre législation, puis reconnus par l'autre partie sans nouvelle évaluation (art. 1, al. 2). Cette *reconnaissance mutuelle facilitée* permet ainsi à un organisme d'évaluer la conformité d'un produit selon une seule législation puisque celle-ci est jugée équivalente à la législation de l'autre partie. Ceci signifie que les produits suisses sont contrôlés une seule fois selon la législation suisse et mis ensuite directement sur le marché communautaire (voir schéma ci-après). Il relève de la compétence du Comité institué par l'art. 10 de l'accord de décider par consensus dans quels cas les législations des deux parties sont jugées équivalentes (art. 1, al. 3).

Effets d'un ARM (du point de vue d'un exportateur CH)



Dans les domaines qui tombent sous le coup de l'al. 2 de l'art. 1, une déclaration unilatérale du Conseil de la Communauté européenne prévoit que la Commission de la Communauté européenne consultera les experts de la Suisse au sujet des travaux effectués par les comités communautaires concernés, selon la formule de l'art. 100 de l'accord EEE. Ceci signifie que les experts suisses auront le même statut d'observateurs que les experts des autres pays membres de l'AELE.

Pour les deux niveaux de reconnaissance, les déclarations de conformité du fabricant et les marques de conformité sont également reconnues mutuellement par les parties. Les dispositions de l'article premier autorisent dès lors le fabricant à apposer sur ses produits la marque «CE» sur la base d'un certificat établi par un organisme suisse d'évaluation de la conformité reconnu dans le cadre de cet accord.

Les deux niveaux de reconnaissance énoncés à l'article premier de l'accord garantissent à la Suisse une certaine flexibilité au niveau du processus d'adaptation législatif suisse et assurent aux producteurs suisses, dans le contexte actuel des relations entre la Suisse et l'UE, un accès maximal au marché communautaire. Toutefois, aux termes de l'accord, la reconnaissance mutuelle d'évaluations de la conformité est limitée aux produits originaires des parties (art. 4). Une déclaration conjointe des parties figurant dans l'accord stipule néanmoins que celles-ci s'engagent à revoir cet article 4, notamment afin d'inclure les produits originaires d'autres pays, une fois que les parties auront conclu avec ces pays des accords de reconnaissance mutuelle relatifs à l'évaluation de la conformité. En vue de la conclusion d'un accord parallèle entre la Suisse et les autres Etats membres de l'AELE, il a été prévu à l'al. 2 de l'art. 4 une première extension aux produits originaires des pays à la fois membres de l'AELE et de l'EEE. L'accord stipule en outre que l'origine des produits est déterminée conformément aux règles en matière d'origine non-préférentielle applicables dans chacune des parties (art. 4, al. 3). La preuve d'origine peut être apportée par la présentation d'un certificat d'origine. Ce certificat n'est pas requis dans les cas d'importation de produits couverts soit par un certificat de circulation de marchandises EUR.1, soit par une déclaration sur facture, délivrés en conformité avec le

Protocole n° 3 de l'Accord de libre-échange du 22 juillet 1972 entre la Suisse et la CEE (RS 0.632.401), si ce document indique en tant que pays d'origine une des parties ou un Etat à la fois membre de l'AELE et de l'EEE (art. 4, al. 4).

Les dispositions du chapeau de l'accord relatives aux définitions (art. 2) et au champ d'application (art. 3), s'accompagnent de prescriptions sur les autorités compétentes pour la désignation des organismes d'évaluation de la conformité (art. 6), ainsi que sur la vérification des procédures de désignation de ces organismes (art. 7) et la vérification de la compétence des organismes eux-mêmes (art. 8).

L'accord fixe en outre les tâches et les compétences du Comité qui est composé de représentants des parties (art. 10). Le Comité est responsable du bon fonctionnement de l'accord. Il se prononce d'un commun accord lorsqu'il prend ses décisions dans les cas prévus par l'accord (art. 10, al. 1). Il dispose en outre de la compétence de modifier les annexes de l'accord, sur proposition de l'une ou l'autre partie (art. 10, al. 5). Ceci signifie que le Comité pourra non seulement modifier des chapitres sectoriels contenus dans l'annexe 1, mais aussi y inclure de nouveaux chapitres concernant des produits non encore couverts par l'accord, tels que par exemple les produits de construction. Dans la mesure où ces annexes règlent une matière technique et doivent dès lors être fréquemment adaptés au progrès technique, il est apparu nécessaire de confier au Comité la compétence de les modifier. Aux termes d'une déclaration commune, les parties s'engagent à compléter et à mettre à jour les annexes de l'accord au plus tard un mois après son entrée en vigueur. En ce qui concerne la Suisse, tant qu'il s'agit de domaines réglés par le droit fédéral, le Conseil fédéral a non seulement la compétence de modifier ces annexes, mais il est également autorisé, sur la base de l'art. 14 LETC, à conclure de sa propre compétence des accords internationaux relatifs à la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité.

L'accord confère à chaque partie le droit de remettre en cause la compétence professionnelle des *organismes d'évaluation de la conformité reconnus* (art. 8). A cette fin, le Comité peut décider de faire procéder à une vérification en Suisse, par les autorités suisses ou conjointement par les autorités suisses et communautaires, auprès des organismes concernés. Il en va de même des vérifications effectuées dans les pays de l'UE. De tels examens renseigneront sur les méthodes de travail des autorités des deux parties contractantes et permettront d'évaluer la fiabilité du système de reconnaissance mutuelle des résultats. En ce qui concerne les bonnes pratiques de laboratoire dans le domaine des produits chimiques et les inspections des bonnes pratiques de fabrication des médicaments, des dispositions additionnelles (chap. 14, sect. V, ch. 2 et 4/chap. 15, sect. III, ch. 9) viennent compléter le principe énoncé à l'art. 8 de l'accord. De plus, le chapitre 15 de l'annexe 1 stipule que chaque partie se réserve en outre le droit de demander, dans le cadre d'*inspections conjointes des autorités des deux parties contractantes*, qu'une vérification du système des bonnes pratiques de fabrication des médicaments soit effectuée *auprès des entreprises concernées*. Ces inspections seront préalablement notifiées et devront rester l'exception (chap. 15, sect. III, ch. 6). Il s'agit de cas dans lesquels des produits d'exportation ont donné lieu, dans l'Etat d'importation, à des problèmes liés notamment à la protection de la santé, de l'environnement, des consommateurs, ou à la sécurité des travailleurs.

Les inspections effectuées auprès des organismes d'évaluation de la conformité et des entreprises ont en commun le fait qu'interviennent soit les autorités de l'Etat dans lequel l'entreprise ou l'organisme d'évaluation de la conformité ont leur siège,

soit les autorités des deux parties à l'accord . Les inspections par les seules autorités étrangères sont exclues. L'Etat d'exportation est tenu d'accepter de tels actes officiels. Les dispositions de l'accord remplacent l'autorisation visée à l'art. 271 du code pénal suisse (CP; RS 311.0) nécessaire pour tout acte relevant des pouvoirs publics exécuté en Suisse pour un Etat étranger, autorisation qui est donc réputée accordée de manière générale par l'accord. En ce qui concerne la compétence des organes de contrôle ou d'inspection, on renvoie, en relation avec les dispositions mentionnées de l'accord, à l'art. 19 de la loi fédérale du 6 octobre 1995 sur les entraves techniques au commerce (LETC; RS 946.51) ainsi qu'aux dispositions pertinentes de l'ordonnance du 17 juin 1996 sur l'accréditation et la désignation (OAccD; RS 946.512). Dans la mesure où les cantons sont compétents, les nouvelles directives de l'OICM du 19 novembre 1998 relatives aux inspections et les lois cantonales dans le domaine de la santé prévoient de telles compétences de contrôle pour les organes intercantonaux et cantonaux.

La mise en œuvre de l'accord requiert en outre une collaboration entre les parties (art. 9). Afin d'assurer une application uniforme des procédures d'évaluation de la conformité, il est prévu que les organismes d'évaluation de la conformité coopèrent d'une manière appropriée dans le cadre des travaux de coordination et de comparaison menés par chacune des parties à l'accord (art. 9, al. 3). Un échange d'informations étant nécessaire (art. 12), celles-ci sont protégées par le secret de fonction et ne pourront être utilisées qu'aux fins prévues par l'accord (art. 13). L'échange d'information est conçu de manière très large, puisqu'il porte sur toutes les questions relatives à la mise en œuvre de l'accord et à l'application des prescriptions techniques (art. 12, al. 1), aux modifications des prescriptions (art. 12, al. 2) et aux mesures de sauvegarde (art. 12, al. 4). Quant à l'al. 3 de l'art. 12, il permet un échange d'information direct, dans la mesure où il stipule que lorsque la législation d'une partie prévoit qu'une certaine information doit être tenue à disposition de l'autorité compétente par une personne établie sur son territoire, cette autorité compétente peut, pour obtenir cette information, également s'adresser à l'autorité compétente de l'autre partie ou directement au fabriquant ou, le cas échéant, à son mandataire établi sur le territoire de l'autre partie. L'accord contient par ailleurs une disposition sur le règlement des différends (art. 14). Ainsi, en cas de divergence d'opinion au sujet de l'interprétation ou de l'application de l'accord, les parties sont tenues de mettre à disposition du Comité toutes les informations utiles afin que celui-ci parvienne à trouver une solution acceptable pour les deux parties.

Enfin, la Communauté a tenu à compléter les dispositions finales usuelles par une clause additionnelle (art. 21). Selon cette disposition, au cas où un des sept accords soumis à approbation par ce message était dénoncé, les six autres accords seraient simultanément automatiquement abrogés.

233.2 Annexe 1: Secteurs de produits

L'annexe 1 complète les dispositions générales contenues dans le chapeau de l'accord par des dispositions relatives aux divers secteurs de produits. Les différents chapitres sectoriels sont systématiquement divisés en cinq sections.

La *première section* précise le champ d'application de l'accord. Elle contient l'ensemble des dispositions législatives, réglementaires et administratives qui s'appliquent au secteur de produits concernés, aussi bien au sein de la Communauté

européenne qu'en Suisse. Une distinction est établie entre les législations suisse et communautaire différentes qui conduisent à la reconnaissance mutuelle classique (art. 1, al. 1) et les législations suisse et communautaire jugées équivalentes, qui aboutissent à la reconnaissance mutuelle facilitée (art. 1, al. 2). En cas d'équivalence, on renvoie systématiquement à une version précisément datée des prescriptions en vigueur de chaque partie à l'accord.

La *deuxième section* comprend la liste des organismes d'évaluation de la conformité suisses et communautaires reconnus dans le cadre du présent accord pour contrôler les produits, soit selon la législation de l'autre partie (art. 1, al. 1), soit selon la législation de leur propre partie (art. 1, al. 2). Cette liste sera établie par le Comité pour l'entrée en vigueur de l'accord, puis régulièrement mise à jour, selon la procédure définie à l'art. 11 de l'accord.

La *troisième section* énumère les autorités de désignation suisses et communautaires qui sont responsables pour désigner les organismes dans l'optique de leur reconnaissance dans le cadre de l'accord. Dans ce contexte, la Communauté européenne a inclus comme autorités de désignation les autorités compétentes des Etats membres. Quant à la Suisse, les autorités de désignation sont les offices compétents pour le secteur de produits dont il est question.

La *quatrième section* mentionne les principes particuliers qui doivent être respectés par les autorités compétentes lors de la désignation des organismes.

Quant à la *cinquième section*, elle permet de préciser ou de compléter les dispositions contenues dans le chapeau de l'accord. Ainsi, la plupart des chapitres sectoriels contiennent par exemple des dispositions particulières concernant les échanges d'informations, afin de régler la participation des acteurs suisses à des procédures définies dans les directives communautaires.

Il est à noter que le chapitre 15 de l'annexe 1 ne comporte pas de dispositions relatives à ce qui figure usuellement dans les sections III et IV (énumération des autorités de désignation et principes à respecter en vue de la désignation), ceci ne s'avérant pas nécessaire en l'espèce.

Chapitre 1: Machines

Dans ce secteur, les prescriptions suisses sont équivalentes à celles de la Communauté.

La réglementation sous le ch. 1 de la section V a pour but de garantir pour les machines d'occasion – en ce qui concerne l'aspect des prescriptions techniques – un accès réciproque au marché entre la Suisse et la Communauté, sur la base des exigences initiales.

Le premier paragraphe exprime de manière négative que les versions actuelles de la Directive communautaire relative aux machines, respectivement de la loi fédérale sur la sécurité d'installations et d'appareils techniques (LSIT; RS 819.1) ne sont pas applicables à la remise transfrontière de machines d'occasion entre les parties à l'accord. Le deuxième paragraphe établit le lien avec le présent accord et se prononce de manière positive sur trois points: Premièrement, on se réfère à la situation juridique qui prévalait au moment de la (première) mise sur le marché légale de la machine. Deuxièmement, par renvoi au principe de l'art. 1, al. 2, de l'accord-cadre, on établit une présomption d'équivalence des prescriptions – éventuellement différentes – valables à ce moment-là dans les Etats parties à l'accord concernés. Troi-

sièment, les éventuels rapports d'essais, certificats, autorisations et marques de conformité prescrits sont reconnus par l'Etat importateur sur la base de la législation en vigueur à l'époque dans l'Etat exportateur. Il incombe ainsi à celui qui met sur le marché des machines d'occasion (importateur) de pouvoir apporter ces preuves.

Chapitre 2: Equipements de protection individuelle

Dans ce secteur, les prescriptions suisses sont équivalentes à celles de la Communauté. Ce chapitre ne contient pas de disposition visant à compléter celles contenues dans le chapeau de l'accord.

Chapitre 3: Jouets

Dans ce secteur, les prescriptions suisses ne sont pas tout à fait équivalentes à celles de la Communauté, dans la mesure où la législation suisse n'exige à ce jour aucune évaluation de la conformité pour les jouets. Toutefois, comme les exigences sur les produits sont les mêmes, les jouets qui sont conformes à la législation communautaire peuvent également être mis sur le marché en Suisse.

Ce chapitre ne contient pas de disposition visant à compléter celles contenues dans le chapeau de l'accord.

Chapitre 4: Dispositifs médicaux

Dans ce secteur, les prescriptions suisses sont équivalentes à celles de la Communauté.

Par le biais des ch. 1 et 2 de la section V, on élimine des obstacles spécifiques au commerce de dispositifs médicaux entre la Suisse et la CE, dans le but de garantir à nos exportateurs, respectivement à nos produits un même accès sur le marché communautaire que celui dont jouissent les autres Etats membres de l'AELE sur la base de l'Accord EEE.

Chapitre 5: Appareils à gaz et chaudières

En ce qui concerne les appareils à gaz et les chaudières, les prescriptions suisses sont équivalentes à celles de la Communauté, excepté pour ce qui est des exigences relatives à la protection de l'air et à l'utilisation rationnelle de l'énergie. Comme les procédures d'évaluation de la conformité sont les mêmes que celles qui existent dans la Communauté, une évaluation selon le droit communautaire permet de commercialiser ces produits en Suisse sans nouvelle évaluation, si celle-ci confirme que le produit répond aux valeurs limites plus sévères fixées par la Suisse.

Ce chapitre ne contient pas de disposition visant à compléter celles contenues dans le chapeau de l'accord-cadre.

Chapitre 6: Appareils à pression

Dans le domaine des appareils à pression, les prescriptions de la Suisse et de la Communauté sont à ce jour encore différentes. Notre législation, en partie dépassée, doit cependant être adaptée à la Directive communautaire 97/23/CE sur les appareils à pression, conçue selon la nouvelle approche. Ces travaux vont encore prendre un certain temps. Par le biais du ch. 1 de la section V, la Suisse a toutefois assuré qu'elle reconnaît au moins les récipients à pression qui correspondent à la norme européenne EN 286.

Chapitre 7: Equipements terminaux de télécommunication

Dans ce secteur, les prescriptions suisses sont équivalentes à celles de la Communauté.

Dans la mesure où, en plus d'une évaluation de la conformité, une autorisation administrative constitue encore une condition à la connexion d'un équipement terminal à un réseau public de télécommunications, le ch. 1 de la section V assure que les autorisations administratives respectives sont réciproquement reconnues. Selon le droit suisse, la déclaration de conformité comprend l'autorisation administrative. Les ch. 2 à 4 précisent en outre différents aspects de l'échange d'informations en vue de l'exécution de l'accord.

Chapitre 8:

Appareils et systèmes de protection utilisés en atmosphère explosible

Dans ce secteur, les prescriptions suisses sont équivalentes à celles de la Communauté.

Au ch. 2 de la section V, il est assuré que la documentation technique exigée sur la base du droit communautaire ne doit pas, contrairement à la teneur des directives correspondantes, être disponible en tout temps sous forme physique sur le territoire de la Communauté, mais qu'il suffit qu'elle puisse être mise à disposition sur demande d'une autorité compétente dans un délai raisonnable. Les exportateurs suisses jouissent ainsi du même traitement que les fabricants des Etats membres de l'EEE.

Chapitre 9: Matériel électrique et compatibilité électromagnétique

Dans ce secteur, les prescriptions suisses sont équivalentes à celles de la Communauté.

Le ch. 1 de la section V poursuit le même but que le ch. 2 de la section V du chapitre 8. Les ch. 2 à 5 précisent pour leur part certains aspects relatifs à l'échange d'informations en vue de l'exécution de l'accord.

Chapitre 10: Engins et matériels de chantier

Ce chapitre ne règle que la protection contre le bruit des engins et matériels de chantier. Comme la Suisse ne connaît pas de prescriptions correspondantes, les machines qui sont conformes à la législation communautaire peuvent également être mises sur le marché en Suisse.

Ce chapitre ne contient pas de disposition visant à compléter celles contenues dans le chapeau de l'accord.

Chapitre 11: Instruments de mesure et préemballages

Dans ce secteur, seules trois catégories d'instruments de mesure ne disposent pas de prescriptions entièrement harmonisées avec celles de la Communauté. Il s'agit des appareils mesureurs de l'énergie thermique (la Communauté ne dispose pas de directives concernant ces appareils), des mesures de volume (les prescriptions relatives aux bouteilles récipients mesures étant toutefois équivalentes à celles de la Communauté), et les instruments de pesage (les exigences techniques relatives aux balances non automatiques étant toutefois équivalentes). Les autres catégories d'instruments de mesure réglementées en Suisse sont soumises à des prescriptions jugées équivalentes à celles de la Communauté. En conséquence, pour la grande majorité des instruments de mesure dans le domaine réglementé en Suisse, un seul

examen de type (communautaire ou suisse) sera suffisant pour commercialiser ces instruments sur les deux marchés.

Les prescriptions communautaires et suisses relatives aux préemballages industriels pour les denrées alimentaires sont à ce jour encore différentes. Toutefois, grâce à la disposition figurant au premier paragraphe du ch. 2 de la section V, les préemballages contrôlés par des organismes officiels selon le droit communautaire peuvent être directement mis sur le marché en Suisse sans devoir être vérifiés une nouvelle fois. Au sens du deuxième paragraphe de ce chiffre, la Communauté européenne reconnaît la méthode statistique appliquée par la Suisse au contrôle des quantités déclarées sur les préemballages comme équivalente à la méthode communautaire correspondante. Par ce biais, on assure par un accord de droit public une convention existant jusqu'à ce jour uniquement au niveau de l'administration. Les fabricants suisses sont ainsi habilités à apposer le marquage «e» exigé par le droit communautaire sur leurs produits exportés dans la Communauté, lorsque ceux-ci ont été contrôlés sur la base de cette méthode par un organisme suisse compétent. Concrètement, ceci a pour conséquence que ces préemballages peuvent être utilisés sur la base d'un seul examen aussi bien sur le marché suisse que pour ce qui est des exportations dans les pays de l'UE.

Chapitre 12: Véhicules à moteur

Dans ce secteur, les prescriptions suisses sont équivalentes à celles de la Communauté.

Le ch. 1 de la section V précise certains aspects spécifiques de l'échange d'informations nécessaire à l'exécution de l'accord. Par le biais du ch. 2, la Suisse s'engage à reconnaître également toutes les réceptions par type du véhicule, établies par les autorités communautaires compétentes avant l'entrée en vigueur de l'accord, pour autant que les autorisations d'exploitation y relatives soient également encore valables dans la CE. La Communauté est, pour sa part, prête à reconnaître les réceptions par type du véhicule établies par les autorités suisses, mais seulement aussi longtemps que la législation suisse y relative sera conforme à celle de la CE. Les ch. 3 à 5 règlent la question de la collaboration entre les autorités des deux parties concernant l'octroi, la vérification et le retrait des réceptions par type du véhicule. Elles concordent, au niveau du contenu, avec les dispositions de la législation communautaire.

Chapitre 13: Tracteurs agricoles ou forestiers

Dans ce secteur, les prescriptions suisses sont équivalentes à celles de la Communauté.

Le ch. 1 de la section V précise certains aspects de l'échange d'informations en vue de l'exécution de l'accord.

Chapitre 14: Bonnes pratiques de laboratoire (GLP)

Les prescriptions suisses concernant les principes des bonnes pratiques de laboratoire sont équivalentes à celles de la Communauté. A la différence de la Suisse, ces principes s'appliquent également dans la Communauté aux substances chimiques qui vont être utilisées pour les cosmétiques, les denrées alimentaires et les matières fourragères.

Sous le titre «but et champ d'application» figurant à ce chapitre, il est convenu que les parties reconnaissent comme équivalents leurs programmes prévus pour le contrôle du respect des bonnes pratiques de laboratoire (GLP) et qu'elles reconnaissent par là même également les résultats des inspections de laboratoire et des audits menés dans le cadre de ces programmes. En outre, les parties reconnaissent également les essais qui sont menés en vue de l'enregistrement des produits chimiques, pour autant qu'elles soient effectuées par des laboratoires reconnus dans le cadre d'un programme GLP national.

Les obligations découlant du chapitre 14 concordent entièrement avec les décisions du Conseil OCDE des années 1981 et 1989 mentionnées sous ce titre. C'est également la raison pour laquelle la limitation aux produits d'origine des parties prévue par l'art. 4 de l'accord n'est pas applicable à ce chapitre.

Les inspections au sens du ch. 2 de la section V servent à vérifier le bon fonctionnement de chaque laboratoire concerné; les inspections dont il est question au ch. 4 visent à permettre de maintenir une confiance réciproque dans tous les programmes GLP nationaux pour le contrôle des laboratoires. Enfin, sous le ch. 3, il est stipulé que, conformément aux principes convenus dans le cadre de l'OCDE, le pays récepteur s'engage à offrir au moins les mêmes garanties de confidentialité que celles qui sont assurées dans l'Etat du fabricant en ce qui concerne les informations obtenues dans le cadre de cet accord.

Chapitre 15: Inspection des bonnes pratiques de fabrication des médicaments et certification des lots

Dans ce secteur, les prescriptions suisses relatives aux bonnes pratiques de fabrication des médicaments et à la certification des lots sont équivalentes à celles de la Communauté.

Sous le titre «but et champ d'application» figurant à ce chapitre, il est convenu que les contrôles de fabrication menés par les autorités d'inspection nationales compétentes dans le domaine des médicaments fabriqués industriellement dans les parties sont reconnus mutuellement. De plus, sont également reconnus réciproquement sans nouveau contrôle les certificats du fabricant pour chaque lot de médicaments, la libération de lots officielle sur la base de la législation existante des deux parties ainsi que les certificats de lots y relatifs délivrés par les autorités. Dans une déclaration commune, il est de plus convenu que la pratique actuelle de la reconnaissance mutuelle des résultats des recherches cliniques est maintenue. Les ch. 1, 7, 10 et 11 de la section V précisent des aspects particuliers de l'échange d'informations nécessaire à l'exécution de l'accord; les ch. 2 à 6, ainsi que 8, 9 et 12 règlent d'autres questions spécifiques relatives aux inspections, en complément aux dispositions contenues dans le chapeau de l'accord.

La reconnaissance des certificats du fabricant pour chaque lot de médicaments convenue entre les deux parties a été à nouveau remise partiellement en question durant les derniers mois suite à une nouvelle interprétation de la législation communautaire existante par certains organes d'exécution. Les négociateurs ont dès lors établi qu'il fallait élaborer pour le chapitre 15 des directives d'interprétation complémentaires, afin de permettre en tout temps une application uniforme et correcte de l'accord par les organes d'exécution.

233.3 **Annexe 2: Principes généraux de désignation des organismes d'évaluation de la conformité**

Quant à l'annexe 2, elle fixe les principes généraux qui doivent être observés par les autorités de désignation lorsqu'elles désignent des organismes d'évaluation de la conformité. Les principes mentionnés dans cette annexe s'appliquent à l'ensemble des chapitres sectoriels. Si les directives énumérées à la première section des chapitres sectoriels contiennent des critères pour la désignation, ceux-ci prévalent. La quatrième section des chapitres sectoriels y fait référence.

En ce qui concerne les *exigences et conditions générales* (point A), l'annexe 2 réaffirme le principe de la responsabilité des autorités de désignation dans le cadre du processus de désignation. Ces autorités doivent désigner des organismes capables de prouver qu'ils comprennent les exigences et les procédures de certification prévues par les dispositions citées à l'annexe 1 et qu'ils disposent des compétences techniques nécessaires (notamment les connaissances techniques dans chaque catégorie de produits, la compréhension des normes techniques relevantes et des dispositions législatives, réglementaires et administratives, la capacité matérielle de remplir ces tâches, la gestion adéquate des tâches et tout autre élément permettant d'assurer que les tâches soient menées à bien). Aux termes de l'annexe 2, les parties doivent également s'efforcer d'harmoniser les procédures, afin d'assurer un processus homogène de désignation. Pour ce qui est du *système de vérification de la compétence des organismes d'évaluation de la conformité* (point B), l'accréditation sur la base des normes européennes de la série EN 45000, des guides ou des normes ISO/CEI (Organisation internationale de normalisation/Commission électrotechnique internationale) est reconnu comme le principal moyen de vérifier la compétence technique des organismes. Lorsqu'un pays ne dispose pas de système d'accréditation ou pour d'autres raisons, les autorités responsables demandent aux organismes d'évaluation de la conformité de fournir la preuve de leur compétence par d'autres moyens tels que notamment la participation à des arrangements régionaux ou internationaux de reconnaissance mutuelle ou à des systèmes de certification, l'évaluation régulière par des pairs, des essais d'aptitude, ou encore des comparaisons entre organismes d'évaluation de la conformité. Lorsque l'accréditation sert de base à la désignation, signalons que le service d'accréditation suisse (SAS) a déjà été évalué et reconnu par les autres organismes européens d'accréditation dans le cadre d'un arrangement de reconnaissance mutuelle. Quant à la question de *l'évaluation du système de vérification* (point C), l'annexe 2 prévoit que les parties devront contrôler mutuellement leur système de vérification des compétences des organismes, de manière à instaurer la confiance nécessaire au bon fonctionnement de l'accord. Cette vérification concernera avant tout le système lui-même et non les organismes en tant que tels. Enfin, l'annexe 2 contient un point relatif à la *désignation formelle* de chaque organisme d'évaluation de la conformité (point D). Ainsi, lorsque les parties proposent au Comité d'inclure des organismes d'évaluation de la conformité dans les chapitres sectoriels, elles sont tenues d'en transmettre les données précises (nom, adresse postale, numéro de fax, chapitre sectoriel, catégories de produits ou produits, processus et services visés par la désignation, moyens utilisés pour déterminer la compétence de l'organisme).

234 Signification de l'accord pour la Suisse

Contrairement à l'accord OMC sur les obstacles techniques au commerce, qui ne formule que des recommandations en matière de reconnaissance mutuelle d'évaluations de la conformité effectuées à l'étranger, le présent accord contient des normes contraignantes.

L'accord permet de faciliter de manière notable l'échange de produits industriels avec la Communauté européenne, ce qui revêt une grande importance pour l'économie d'exportation suisse. Pour les secteurs de produits dans lesquels la législation suisse a été adaptée sur une base autonome à celle de la CE, l'accord offre les mêmes conditions que l'accord EEE³⁸. La seule exception a trait au secteur des médicaments, domaine dans lequel seule la reconnaissance des contrôles du fabricant et du certificat de lots pour chaque lot de médicaments, respectivement du certificat de lots délivré par les autorités ainsi que des inspections et des certificats dans le domaine des «bonnes pratiques de laboratoire et des bonnes pratiques de clinique», tombe sous le champ d'application de l'accord, l'autorisation des médicaments eux-mêmes n'étant pas couverte par l'accord. Ceci signifie que pour les médicaments, une autorisation délivrée par au moins une autorité située dans la Communauté en plus d'une autorisation délivrée par une autorité suisse s'avère encore nécessaire comme condition pour la mise sur le marché. Ceci est également le cas pour tous les secteurs de produits pour lesquels la législation suisse ne correspond pas à la législation communautaire (comme c'est le cas par exemple des chaudières ou de certains instruments de mesurage et appareils à pression) ou qui ne sont pas couverts par le présent accord (comme c'est le cas par exemple des produits chimiques, des pesticides, des engrais, des biocides, des produits de construction, des denrées alimentaires et des cosmétiques). Les raisons qui ont conduit à exclure provisoirement ces produits sont variées. Soit il n'est pas prévu pour ces produits d'évaluation de la conformité, comme c'est le cas par exemple des denrées alimentaires, soit la Communauté n'était pas prête à déléguer la tâche d'évaluer la conformité à l'autre partie, ce qui est par exemple le cas des produits chimiques et des pesticides, produits pour lesquels il existe une procédure commune à tous les pays de la Communauté, procédure qui est de plus différente de celle de la Suisse. Quant aux produits de construction, ils ont été exclus parce que la Suisse ne dispose pas dans ce domaine de législation uniforme comme la Communauté, mais connaît, en plus de diverses dispositions fédérales, 26 lois cantonales sur les constructions. Enfin, la Communauté n'était pas prête à poursuivre les négociations hors du domaine couvert par l'annexe II de l'accord EEE, ce qui a eu pour conséquence l'exclusion de la réglementation communautaire concernant les Eco-labels et les Eco-audits.

A la différence des Etats membres de l'UE, les experts suisses, comme les représentants des pays EEE, ne sont consultés au sujet de l'élaboration des prescriptions, puis plus tard au sujet des travaux du Comité que selon la procédure définie à l'art. 100 de l'Accord EEE. Ils n'ont pas de droit de vote concernant l'approbation des

³⁸ Ceci est valable pour les machines, les équipements de protection individuelle, les dispositifs médicaux, les appareils à gaz, les récipients à pression simple, les équipements terminaux de télécommunication, les appareils utilisés en atmosphère explosible, les appareils électriques et la compatibilité électromagnétique, les véhicules à moteur et les tracteurs agricoles et forestiers, ainsi que les inspections des bonnes pratiques de laboratoire dans le domaine des produits chimiques et les inspections des bonnes pratiques de fabrication des médicaments et la certification des lots.

différents actes juridiques communautaires ainsi que les autorisations relatives aux produits. Cette consultation est limitée aux secteurs de produits dans lesquels le droit suisse est conforme à celui de la Communauté. Ceci entraînera toutefois par rapport à aujourd'hui une intensification considérable des activités internationales.

Pour l'économie, les autorisations et évaluations de la conformité faites à double tomberont en partie, ce qui ne sera toutefois pas le cas des contrôles d'entrée et de sortie à la frontière. La suppression de ces doubles contrôles et évaluations n'entraînera pas seulement pour l'économie suisse une diminution considérable des coûts, mais elle représentera également un gain de temps en ce qui concerne l'ouverture aux marchés étrangers concernés. Pour les entreprises, il en découlera, en comparaison avec leurs concurrents de l'EEE, outre un champ d'application restreint de l'accord, également des inconvénients dus à la restriction de la reconnaissance des évaluations de la conformité sur les marchandises d'origine des parties cocontractantes. Cette différence par rapport à l'EEE a pour conséquence que les produits non issus de pays européens qui arrivent en Europe par la Suisse, ne peuvent pas bénéficier des avantages de l'accord, si la valeur ajoutée réalisée en Suisse est trop peu importante. Enfin, cela a aussi des effets négatifs sur les organismes d'évaluation de la conformité suisses, car les fabricants non européens, à savoir par exemple américains ou asiatiques, qui veulent livrer leurs produits aussi bien dans la Communauté qu'en Suisse, ne feront pas effectuer des évaluations de la conformité nécessaires dans notre pays. Mais comme les évaluations de la conformité effectuées par des organismes d'évaluation suisses reconnus seront désormais reconnues directement par la Communauté, ces organismes suisses seront au bout du compte plus compétitifs. Une intensification de la concurrence entre les organismes d'évaluation peut toutefois également avoir pour conséquence que, pour certains produits, la Suisse ne dispose pas d'organismes d'évaluation de la conformité et que l'industrie suisse doit, pour ces produits, avoir recours à des organismes d'évaluation de la conformité étrangers.

L'accord va permettre d'améliorer de manière considérable la compétitivité de l'économie suisse sur le marché communautaire. Comme la Suisse, en tant que petit pays et à la différence de la Communauté, reconnaissait déjà sur une base autonome, les évaluations de la conformité étrangères lorsqu'elles remplissaient les conditions suisses et que les organismes répondaient aux critères de qualification requis par les prescriptions suisses, il découlerait finalement de l'accord plus d'avantages pour l'économie d'exportation que pour les importateurs.

235 Adaptation du droit suisse

L'accord ne nécessite pas de modification du droit suisse, que ce soit au niveau cantonal ou fédéral. Dans les deux cas, l'adaptation des prescriptions se fait de manière autonome (voir à ce sujet les explications figurant ci-après sous ch. 53).

24 Accord relatif aux échanges de produits agricoles

241 Situation initiale

Dans le domaine agricole, les échanges commerciaux entre la Suisse et l'Union européenne (UE) sont intenses. L'UE est tout à la fois le principal fournisseur de

denrées agricoles de notre pays et son client le plus important. Au cours des dernières années, les importations de produits agricoles en provenance de l'UE ont dépassé les 5 milliards de francs, ce qui représente environ trois quart du total des importations agricoles. Quant aux exportations vers la Communauté, elles se sont élevées à quelque 2 milliards de francs, soit environ deux tiers de l'ensemble des exportations agricoles. A l'égard de la Suisse, l'UE est exportatrice nette de produits agricoles; le déficit de la balance commerciale agricole suisse par rapport à la Communauté se monte à plus de 3 milliards de francs. Il convient cependant de relever que ce déficit commercial résulte, pour une bonne part, des importations effectuées dans quelques secteurs (les boissons, notamment les vins, les fruits, les légumes et les produits horticoles) alors que, dans le domaine des produits laitiers, les exportations suisses excèdent les importations communautaires. Il y a lieu aussi de noter que, dans le secteur des produits agricoles transformés, les échanges entre la Suisse et l'UE sont équilibrés, les importations et exportations suisses atteignant quelque 1,1 milliard de francs.

Sur le plan contractuel, les relations avec l'Union européenne ont jusqu'ici été réglées par quelque 30 accords de portée variable sous forme d'échanges de lettres, par exemple, en ce qui concerne le commerce de fromages et de bétail d'élevage. Il convient aussi de souligner que l'agriculture est restée exclue de l'accord de libre-échange (ALE) conclu en 1972. Ce dernier contient en effet seulement une clause évolutive dans le sens d'une déclaration d'intention visant à favoriser le développement harmonieux des échanges de produits agricoles.

242 Objectifs de la négociation

Suite à la demande d'ouverture de négociations dans certains domaines, mais pas dans celui de l'agriculture, déposée par la Suisse après le rejet de l'accord sur l'Espace économique européen (EEE), l'UE avait manifesté sa volonté d'améliorer aussi de manière réciproque l'accès au marché pour les produits agricoles.

Au départ, l'objectif de l'Union européenne était de conclure avec notre pays un accord préférentiel visant une libéralisation aussi large que possible des échanges de produits agricoles moyennant l'élimination ou la réduction des obstacles tarifaires et non tarifaires, tout en tenant dûment compte du principe de la réciprocité. Pour l'UE, l'accord agricole devait notamment prendre en considération les résultats de l'Uruguay-Round du GATT/OMC et prévoir, dans la mesure du possible, le démantèlement des restitutions à l'exportation en liaison avec la suppression des prélèvements à l'importation. De plus, il devait tenir compte des concessions accordées par la Suisse à d'autres pays, incorporer les arrangements prévus par l'accord sur l'EEE, notamment dans les secteurs vétérinaire, phytosanitaire, de la nutrition animale, des vins et des boissons spiritueuses et reprendre, voire améliorer, si possible, les concessions agricoles qui avaient fait l'objet du projet d'accord bilatéral négocié dans le contexte de l'EEE, y compris les concessions unilatérales accordées par la Suisse au titre de la «cohésion». L'UE souhaitait en outre obtenir pour toute une série de produits des conditions améliorées d'accès au marché suisse.

Pour notre pays, la réforme en profondeur de la politique agricole et notamment l'objectif du maintien du volume de production de notre agriculture rend nécessaire d'avoir un meilleur accès au marché de notre principal partenaire commercial. Sur

cette toile de fond, le Conseil fédéral s'est donc déclaré prêt à négocier dans le domaine agricole comme le souhaitait l'UE.

Les objectifs négociatoires de la Suisse ont été fixés dans le mandat de négociations approuvé, le 12 décembre 1994, par le Conseil fédéral. Ledit mandat prévoyait que le processus de libéralisation devait être progressif et différencié selon les secteurs, être conforme aux règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), tenir compte des intérêts des autres partenaires commerciaux de notre pays et prendre tout particulièrement en considération les conséquences de tout accord sur l'objectif fondamental du maintien du volume de production ainsi que sur le revenu agricole. Notre pays avait d'emblée écarté l'idée d'une ouverture rapide et de grande ampleur des frontières visée par l'Union européenne car cela aurait en effet des conséquences néfastes pour l'agriculture suisse qui doit disposer d'un temps d'adaptation à la libéralisation des échanges. En outre, dès le départ, il était évident que le processus de libéralisation progressif des échanges envisagé avec l'UE devait s'opérer en parallèle avec la deuxième étape de la réforme de notre politique agricole (PA 2002). Dans le contexte de la réorientation de cette dernière, les négociations bilatérales revêtent un aspect important car elles offrent à l'agriculture suisse la possibilité d'obtenir un meilleur accès aux marchés de notre principal partenaire commercial.

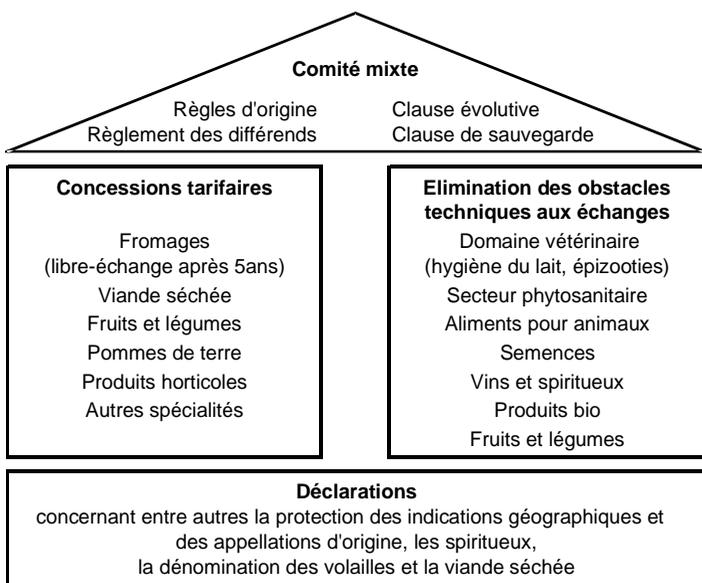
243 Contenu de l'accord

243.1 Introduction

L'accord agricole a pour but de renforcer les relations de libre-échange entre l'UE et la Suisse par une amélioration, sur une base réciproque, de l'accès au marché des produits agricoles. Il ne s'applique pas aux produits agricoles transformés tels que définis dans l'ALE de 1972. Vu la grande importance qu'ont les échanges desdits produits pour notre pays, les deux parties ont, à l'initiative de la Suisse, prévu dans le cadre *d'une déclaration commune relative à de futures négociations additionnelles* d'engager à l'avenir des négociations dans ce domaine.

L'accord agricole contient un volet quantitatif et un autre qualitatif (cf. graphique ci-après). Le volet quantitatif porte sur les concessions tarifaires relatives aux différents secteurs concernés soit les produits laitiers, l'horticulture, les fruits et légumes, les viandes bovine et porcine ainsi que les spécialités de vins.

Quant au volet qualitatif, il a trait au démantèlement des obstacles techniques aux échanges dans les domaines suivants: fromages, secteur phytosanitaire, aliments pour animaux, semences, produits viti-vinicoles, boissons spiritueuses et boissons aromatisées à base de vin, produits biologiques, normes de commercialisation pour les fruits et légumes frais et secteur vétérinaire. En outre, la Suisse et l'UE ont conclu plusieurs déclarations dont il est fait état dans les chapitres ci-après et qui portent sur certains points précis.



243.2 Chapeau de l'accord

Le chapeau de l'accord contient la structure et les dispositions principales de nature horizontale suivantes:

- Un Comité mixte de l'agriculture est institué (cf. JAAC 51/IV, n° 58). Ce dernier est chargé de la gestion et du bon fonctionnement de l'accord, de ses 11 annexes et de leurs appendices respectives, à l'exception toutefois de l'annexe 11 vétérinaire (cf. ch. 243.49 ci-après). Cet organe se prononce par consensus et peut constituer les groupes de travail nécessaires pour la gestion de l'accord. Il dispose d'un pouvoir de décision dans les cas qui sont prévus dans l'accord et ses annexes. La délégation au Comité mixte de la compétence de modifier les annexes 1 et 2 ainsi que les appendices des autres annexes de l'accord implique en Suisse la reconnaissance d'une délégation implicite en faveur du Conseil fédéral d'approuver lesdites modifications. Ainsi, l'approbation de l'accord par les Chambres fédérales entraîne automatiquement l'octroi au Conseil fédéral d'une autorisation correspondante (cf. JAAC 51/IV, n° 58, p. 379–380).
- Des dispositions en matière de règlement des différends, d'échange d'informations, de confidentialité, de mesures de sauvegarde, de révision ainsi que de mise en œuvre de l'accord.
- L'accord agricole s'applique, d'une part, aux territoires où le traité instituant la Communauté européenne est d'application et, d'autre part, au territoire de la Suisse. Par conséquent, il ne s'applique en principe pas à la Principauté du Liechtenstein liée à notre pays par un traité d'union douanière.

L'extension du contenu de l'accord à la Principauté pourrait se faire par la conclusion d'un protocole additionnel entre les trois parties concernées.

- Les règles d'origine réciproques applicables sont celles du Protocole N° 3 de l'ALE. Ces règles sont celles issues du cumul pan-européen qui sont entrées en vigueur en 1997. Il s'agit de règles préférentielles exigeant, pour les produits faisant l'objet de concessions, que les produits de base soient entièrement originaires de la zone pan-européenne.
- L'accord agricole est, comme tous les autres accords, conclu pour une période initiale de sept ans. Il est reconduit pour une période indéterminée à moins que la Communauté ou la Suisse ne notifie le contraire à l'autre partie, avant l'expiration de la période initiale. Il entrera en vigueur le premier jour du deuxième mois suivant la dernière notification de ratification ou d'approbation de tous les sept accords conclus dans le cadre des négociations sectorielles.
- Une clause évolutive indique que la Communauté européenne et la Suisse s'engagent à poursuivre leurs efforts pour parvenir progressivement à une plus grande libéralisation des échanges agricoles et procèdent régulièrement, à cette fin, à un examen des conditions de leurs échanges de produits agricoles.

243.3 Concessions tarifaires

Les concessions tarifaires figurent, à l'exception des fromages, à *l'annexe 1 s'agissant des concessions de la Suisse et à l'annexe 2 pour ce qui est des concessions de la Communauté*. Les listes de concessions tarifaires ne sont pas applicables directement mais doivent être transposées dans les prescriptions nationales comme cela a été le cas des concessions faites dans le contexte des négociations du Cycle d'Uruguay du GATT/OMC (cf. à cet égard le ch. 311.3 du Message relatif aux modifications à apporter au droit fédéral dans la perspective de la ratification des accords du GATT/OMC (Cycle d'Uruguay), FF 1994 IV p. 1056) du 19 septembre 1994.

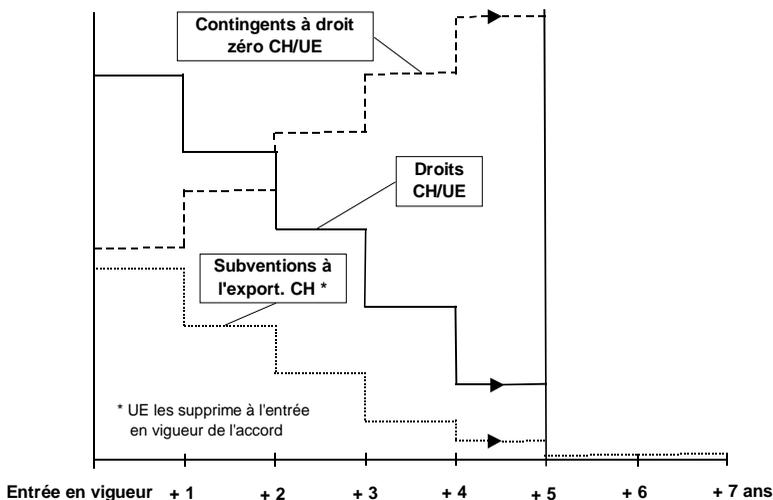
243.31 Produits laitiers

Les résultats des négociations dans ce domaine portent à la fois sur les aspects quantitatifs et les aspects qualitatifs, ces derniers étant cependant également touchés par l'annexe 11 vétérinaire (cf. à ce sujet ch. 243.49 et 244.210 ci-après). Sur le plan quantitatif, les concessions mutuelles concernent exclusivement les fromages, à l'exception d'une concession sous forme d'un contingent tarifaire à droit nul de 2000 t pour la crème et les yoghourts accordée par la Communauté européenne.

Les concessions relatives aux fromages figurant à *l'annexe 3* de l'accord agricole constituent en fait la pierre angulaire de l'accord agricole. La Communauté européenne et la Suisse s'engagent en effet à libéraliser totalement au terme d'une période de cinq ans les échanges réciproques de fromages. Ce processus de libéralisation se fera graduellement à compter de l'entrée en vigueur de l'accord. Il est fondé pour l'essentiel sur trois éléments (voir aussi graphique ci-après):

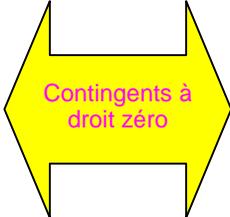
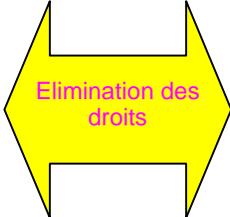
- A. Les droits de douane: la Suisse et la Communauté réduiront, un an après l'entrée en vigueur de l'accord, les droits de douane figurant aux *appendices 1 et 2* de l'annexe fromages en cinq tranches annuelles égales de 20 %, toutefois pour certains fromages desdites appendices, l'abolition des droits de douane se fera immédiatement à l'entrée en vigueur de l'accord.
- B. Les contingents tarifaires seront relevés chaque année de respectivement 1250 t par la Communauté et de 2500 t par la Suisse. La libéralisation complète entrera en vigueur au début de la sixième année.
- C. Les subventions à l'exportation que la Suisse éliminera graduellement de la manière suivante: de 30 % un an après l'entrée en vigueur de l'accord, de 55 % deux ans après, de 80 % trois ans après, de 90 % quatre ans après et de 100 % cinq ans après l'entrée en vigueur. Pour sa part, la Communauté n'applique plus dès le départ de restitutions à l'exportation.

Le graphique ci-après présente l'évolution du processus de libéralisation des échanges de fromages.



L'annexe 3 portant sur les concessions relatives aux fromages prévoit également la suppression du système des prix minima à l'importation dans l'UE et son remplacement par des subventions maximales à l'exportation. La mise en œuvre de l'annexe 3 conduit également à l'abolition des obstacles techniques (en matière de poids, de teneur, d'emballage, etc.) aux échanges de fromages. En outre, la Communauté européenne a, dans une déclaration concernant les préparations dites «fondues», indiqué sa disponibilité à examiner, dans le contexte de l'adaptation du Protocole 2 de l'Accord de libre-échange de 1972 concernant les produits agricoles transformés, la liste des fromages entrant dans la composition de ces préparations «fondues».

En complément au graphique ci-avant, le tableau ci-après indique les concessions faites par les deux parties qui, prendront effet immédiatement avec l'entrée en vigueur de l'accord.

Concessions CH		Concessions UE
<ul style="list-style-type: none"> - Fromages frais Fromages à pâte molle Fromages fondus 1500 t - Fromages à pâte mi-dure à pâte dure 10 500 t * - Augmentation annuelle 2500 t 	 <p style="color: #FF00FF; font-weight: bold;">Contingents à droit zéro</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Fromages frais Fromages à pâte persillée - Fromages à pâte molle - Fromages à pâte mi-dure à pâte dure 3000 t - Augmentation annuelle 1250 t
<ul style="list-style-type: none"> - Fromages râpés - Fromages à pâte persillée - Spécialités (p. ex. Feta grec de lait de brebis, Cantal, Idiazabal, Roncal) 	 <p style="color: #FF00FF; font-weight: bold;">Elimination des droits</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Fromages râpés - Fromages fondus - Vacherin Mont d'Or - Vacherin fribourgeois - Tête de moine - Glaris - Tilsit - Fromage des Grisons

* Y compris contingent Fontal actuel de 2624 t

243.32 Horticulture

Les deux parties ont convenu, à l'exception de certains plants d'arbres du côté suisse, d'une libéralisation totale et réciproque des échanges pour les plantes vivantes telles que, par exemple, les rosiers et les plants de légumes. L'exception concerne les plants d'arbres de fruits à pépins et à noyau pour lesquels notre pays octroie à l'UE une concession sous la forme d'un contingent tarifaire de 60 000 pièces à droit zéro. En ce qui concerne les fleurs coupées, la libéralisation totale et réciproque des échanges porte sur la période du 26 octobre au 30 avril. Durant le reste de l'année, notre pays accorde à l'UE une concession sous la forme d'un contingent tarifaire de 1000 t net à droit zéro. De son côté, l'UE offre à la Suisse le libre accès à son marché durant toute l'année.

243.33 Fruits et légumes

Dans le secteur des fruits et légumes, les deux parties font des concessions tarifaires sur un certain nombre de produits. Ces concessions ne portent pas sur les mêmes

produits mais se basent sur les intérêts à l'exportation de chaque partie. Il convient de relever que, pour les produits suivants: abricots, fraises, tomates, salades iceberg, chicorées witloofs, aubergines, courgettes, la Suisse offre des concessions sous la forme de l'ouverture de contingents tarifaires préférentiels à droit zéro, hors saison de production indigène. En outre, la Suisse concède le libre accès aux oranges, mandarines, pastèques, melons, kiwis et noisettes. Elle offre par ailleurs une réduction tarifaire de 50 % pour certains types d'huile d'olive et d'autres abaissements ou exemptions de droits de douane pour des préparations de légumes et de fruits. Pour sa part, l'UE accorde à notre pays des concessions, sous la forme de l'ouverture de contingents tarifaires exempts de droits de douane d'un volume global de plus de 40 000 t, pour un certain nombre de produits tels les pommes, les poires, les abricots, les salades et certaines préparations de pommes de terre. Par ailleurs, elle concède le libre accès à des préparations telles les poudres de fruits et de légumes. A propos de celles-ci, les deux parties ont convenu, dans *une déclaration commune relative au classement tarifaire des poudres de légumes et poudres de fruits*, que, dans le but de garantir l'octroi et de maintenir la valeur des concessions accordées par la Communauté, les autorités douanières suisses et communautaires examineront la mise à jour de la classification tarifaire des poudres de légumes et poudres de fruits compte tenu de l'expérience acquise dans l'application des concessions tarifaires.

243.34 Viandes bovine et porcine

Les concessions portant sur les viandes bovine et porcine concernent exclusivement des spécialités et sont de portée limitée vu la grande sensibilité, sur le plan interne, de ce secteur tant pour l'UE que pour la Suisse. Concrètement, la Suisse accorde à l'UE deux contingents à droit zéro de respectivement 1000 t net pour les jambons séchés ou fumés ainsi que de 200 t net pour la viande de l'espèce bovine séchée (Bresaola). Il faut relever que ces deux concessions incluent les contingents déjà existants en faveur de certains pays membres de l'UE. De son côté, l'Union octroie à la Suisse un contingent tarifaire à droit nul de 1200 t net pour la viande de l'espèce bovine séchée.

Ces concessions réciproques ne seront toutefois appliquées qu'un an après l'entrée en vigueur de l'accord, à condition que les mesures prises par certains Etats membres de l'UE à l'encontre des exportations de viande bovine suisse en raison de la crise de l'ESB soient levées. Dans l'intervalle et comme indiqué dans *une déclaration commune concernant le secteur de la viande*, les concessions existantes réciproques seront maintenues. A partir du 1^{er} juillet 1999, la Communauté ouvrira à titre exceptionnel, un contingent tarifaire autonome de 700 t net aux conditions actuelles pour la viande bovine séchée. Ce contingent sera appliqué jusqu'à un an après l'entrée en vigueur de l'accord. Cette situation sera revue si, à cette date, les mesures de restriction d'importation prises par certains Etats membres à l'encontre de la Suisse ne sont pas levées. En contrepartie, la Suisse maintiendra pendant la même période aux conditions existantes les contingents actuels, à savoir 480 t net pour le jambon de Parme et le San Daniele, 50 t net pour le jambon serrano et 170 t net pour le Bresaola. Les règles d'origine applicables tant pour les concessions suisses que communautaires durant cette période de transition sont celles applicables dans le cadre d'un régime non préférentiel.

243.35 Spécialités de vins

Dans ce secteur, les concessions suisses se limitent à quelques produits considérés comme des spécialités. Il s'agit de concessions sous la forme de l'ouverture de deux contingents tarifaires à droit zéro de respectivement 500 hl pour le vin blanc grec Retsina et de 1000 hl pour le Porto ainsi que de réductions tarifaires pour les vins doux, spécialités et mistelles. Pour sa part, l'UE n'octroie aucune concession tarifaire pour les vins.

Le tableau ci-après présente un aperçu exemplatif mais non exhaustif des principales concessions faites par la Suisse et l'UE. Pour le détail, il y a lieu de se référer aux annexes 1, 2 et 3 de l'accord agricole.

Concessions CH		Concessions UE
libre accès après cinq ans aucune	Lait	libre accès après cinq ans 2000 t
	fromages yoghourt/crème	
1 000 t 200 t	Viande	aucune 1200 t
	jambon séché (porc) viande séchée (bœuf)	
10 000 t aucune aucune 4 000 t aucune aucune libre accès aucune aucune	Légumes	1000 t 5000 t 5500 t 4000 t 5000 t 1000 t libre accès 4000 t 3000 t
	tomates	
	oignons/poireaux	
	choux	
	salades	
	carottes	
	concombres	
	champignons	
	pommes de terre sem.	
	pommes de terre/- produits	
aucune aucune 2 000 t aucune 10 000 t aucune libre accès aucune	Fruits	3000 t 3000 t 500 t 1500 t aucune 1000 t aucune libre accès
	pommes	
	poires	
	abricots	
	cerises	
	fraises	
	prunes	
	agrumes/melons	
	poudres fruits et légumes	
50 % réduct. droit douane 1 000 hectolitres 1 000 t libre accès	Autres	aucune aucune libre accès libre accès
	huile d'olive	
	Porto	
	fleurs coupées	
	plantes ornementales	

243.4 Élimination des obstacles techniques aux échanges

243.41 Introduction

Ce deuxième volet de l'accord agricole est important pour les deux parties car il permet dans les domaines concernés une facilitation sensible des échanges. Les annexes, qui concrétisent les résultats des négociations dans ces domaines, sont basées pour la plupart sur le concept avec certaines nuances de la reconnaissance mutuelle de l'équivalence des législations suisse et communautaire, c'est-à-dire sur le fait que chaque partie reconnaît que la législation de l'autre est équivalente à la sienne dans ses effets et sa portée sans qu'elle soit nécessairement identique. La reconnaissance de l'équivalence prend effet de manière immédiate dans certains domaines alors que dans d'autres elle s'appliquera de manière évolutive.

243.42 Secteur phytosanitaire

Dans ce domaine, les négociations ont abouti à la mise sur pied *d'une annexe 4 relative au secteur phytosanitaire* fondée sur la reconnaissance mutuelle des mesures de protection contre l'introduction et la propagation des organismes nuisibles par des végétaux et des produits végétaux. Les dispositions phytosanitaires suisses ne permettant toutefois pas encore cette reconnaissance sur le plan matériel, la Suisse et l'UE ont convenu d'une *déclaration commune relative à la mise en œuvre de l'annexe 4 relative au secteur phytosanitaire* qui met en place les instruments d'une telle reconnaissance lorsque la législation suisse aura été rendue équivalente à celle de l'UE. Il s'agit en particulier d'introduire le système du passeport phytosanitaire et d'adapter nos dispositions en matière d'importation en provenance de pays tiers.

243.43 Aliments pour animaux

L'annexe 5 concernant l'alimentation animale est basée sur la reconnaissance mutuelle des exigences en matière d'alimentation animale. En l'état des travaux d'adaptation de la législation suisse, cette reconnaissance n'est cependant pas encore matériellement réalisable. Une clause évolutive permet dresser et ultérieurement de compléter la liste des aliments pour animaux pour lesquelles la reconnaissance sera établie lorsque notre pays aura adapté ses dispositions.

243.44 Semences

L'annexe 6 relative au secteur des semences prévoit la reconnaissance mutuelle des législations relatives à la production et à la commercialisation du matériel végétal de multiplication. En l'état des dispositions en la matière dans notre pays, cette reconnaissance est limitée aux pommes de terre et aux céréales. Pour ces espèces, la reconnaissance s'étend également à l'admission des variétés au catalogue national. Pour d'autres espèces (betteraves, plantes fourragères, plantes oléagineuses et à fibres), la reconnaissance porte sur les certificats de conformité établis par une partie sur la base de la législation de l'autre partie. Une clause évolutive permettra d'établir la reconnaissance mutuelle des législations pour ces espèces lorsque la Suisse aura adopté ses dispositions. Cette clause évolutive concerne également la vigne, les légumes, les plantes fruitières et ornementales.

243.45 Produits viti-vinicoles

L'annexe 7 relative au commerce de produits viti-vinicoles a pour but de simplifier et d'encourager les échanges commerciaux avec l'Union. Sont notamment prévues: la reconnaissance mutuelle de l'équivalence des législations, la protection réciproque des désignations géographiques et mentions traditionnelles sur la base de listes jointes à l'annexe vins et l'assistance mutuelle entre autorités de contrôle. En vertu de la *déclaration commune relative au coupage de produits viti-vinicoles originaires de la Communauté commercialisés sur le territoire suisse*, les dispositions en matière de coupage contenues dans l'ordonnance sur les denrées alimentaires ne s'appliquent pas aux vins originaires de la Communauté. S'agissant des vins suisses, le coupage avec des vins communautaires doit être abandonné. Cette interdiction s'applique immédiatement à compter de l'entrée en vigueur de l'annexe pour les vins blancs et dans un délai de quatre ans pour les vins rosés et rouges. En ce qui concerne les mentions traditionnelles, la Suisse bénéficie d'une protection dans la mesure où ces mentions sont définies et protégées au niveau national. Pour celles qui ne remplissent pas ces exigences, l'annexe prévoit un délai de trois ans après l'entrée en vigueur pour procéder aux adaptations nécessaires. En ce qui concerne l'exportation des vins suisses vers la Communauté, la Suisse devra, comme à présent, respecter les dispositions européennes en matière d'étiquetage et de pratiques œnologiques.

L'annexe 7 relative au commerce de produits viti-vinicoles contient également une clause concernant la dénomination Champagne. Aux termes de cette disposition, cette dénomination est exclusivement réservée à la région déterminée française qui porte ce nom. Toutefois, cette protection exclusive ne fait pas obstacle pendant une période transitoire de deux ans à compter de l'entrée en vigueur de l'annexe à l'utilisation du mot Champagne pour désigner et présenter certains vins originaires du canton de Vaud, à condition que ces vins ne soient pas commercialisés sur le territoire de la Communauté et que le consommateur ne soit pas induit en erreur sur la véritable origine du vin.

243.46 Boissons spiritueuses et boissons aromatisées à base de vin

L'annexe 8 concernant la reconnaissance mutuelle et la protection des dénominations dans le secteur des boissons spiritueuses et des boissons aromatisées à base de vin se limite à la reconnaissance mutuelle et à la protection des dénominations sur la base de listes jointes. Les deux parties ont également conclu une *déclaration commune relative à la législation en matière de boissons spiritueuses et de boissons aromatisées à base de vin* aux termes de laquelle la Suisse s'engage à rendre sa législation équivalente à celle de la Communauté et à entamer dès maintenant les procédures prévues à cet égard pour adapter, au plus tard trois ans après l'entrée en vigueur de l'annexe, sa législation relative à la définition, à la désignation et à la présentation des boissons spiritueuses et boissons aromatisées à base de vin. S'agissant de la question litigieuse de la désignation Grappa – dont l'utilisation, en vertu de la législation communautaire, est réservée uniquement aux produits italiens – une entente, concrétisée par une *déclaration de la Suisse concernant la Grappa*, a pu être trouvée. En vertu de celle-ci, la Suisse a le droit d'utiliser le terme Grappa pour les boissons spiritueuses produites dans les régions suisses d'expression italienne et à partir de marc de raisin issu de ces régions, à condition de respecter la

définition communautaire de ce produit. Par ailleurs, la Communauté accorde la protection pour les cinq dénominations concernées suisses.

243.47 Produits biologiques

L'annexe 9 relative aux produits agricoles et denrée alimentaires obtenus selon le mode de production biologique s'applique pour le moment uniquement aux produits végétaux et denrées alimentaires. Il est cependant prévu d'étendre le champ d'application de cette annexe aux animaux, produits animaux et denrées alimentaires contenant des ingrédients d'origine animale dès que la Suisse et l'UE auront adopté leurs législations respectives en la matière. L'annexe 9 stipule l'équivalence des dispositions législatives et réglementaires des deux parties. Elle prévoit également un échange d'informations entre la Commission européenne, les autorités compétentes des Etats membres et celles de la Suisse. Cela devrait s'avérer très utile dans la mise en œuvre de l'ordonnance actuellement en vigueur et dans la perspective des révisions à venir de cette dernière.

243.48 Normes de commercialisation pour les fruits et légumes frais

L'annexe 10 relative à la reconnaissance des contrôles de conformité aux normes de commercialisation pour les fruits et légumes frais prévoit la reconnaissance par la Communauté européenne des contrôles de conformité aux normes de commercialisation européennes ou équivalentes pour les fruits et légumes frais effectués par les organes suisses mandatés par l'Office fédéral de l'agriculture. Elle s'applique aux fruits et légumes destinés à être consommés à l'état frais et pour lesquels des normes de commercialisation ont été fixées par la Communauté sur la base de sa réglementation, à l'exception des agrumes.

243.49 Secteur vétérinaire

Le Titre I de *l'annexe 11 relative aux mesures sanitaires et zootechniques applicables au commerce d'animaux vivants et de produits animaux* porte sur les mesures de lutte contre certaines maladies animales et la notification de ces maladies ainsi que sur les échanges et l'importation des pays tiers des animaux vivants, de leur sperme, ovules et embryons.

En vertu de ce Titre, les deux parties constatent qu'elles disposent de législations similaires conduisant à des résultats identiques. Le Titre II de l'annexe 11 porte sur le commerce de produits animaux. Il vise à faciliter les échanges de ces derniers en établissant un mécanisme de reconnaissance de l'équivalence des mesures sanitaires appliquées à ces produits par les deux parties dans le respect de la protection de la santé publique et animale ainsi qu'à améliorer la communication et la coopération sur les mesures sanitaires. Son champ d'application est limité initialement aux mesures sanitaires appliquées par la Suisse et l'UE au lait et aux produits laitiers de l'espèce bovine ainsi qu'aux déchets animaux, secteurs dans lesquels l'équivalence des législations est reconnue de manière réciproque. Il convient de souligner que l'équivalence ne s'applique pas à la viande et aux produits à base de viande y compris celle de volaille, au gibier, aux poissons et aux ovoproduits. Pour ces derniers,

la situation actuelle ne subit pas de modification. La modification de la loi sur les denrées alimentaires, telle que proposée, va cependant permettre à la Suisse, dans ce domaine également, d'arrêter des dispositions équivalentes aux directives européennes en matière d'hygiène et, partant, de négocier avec l'UE sur la reconnaissance de l'équivalence.

L'annexe 11 contient également une clause qui définit de manière précise les différentes étapes de la procédure pour déterminer si une mesure sanitaire appliquée par une partie exportatrice atteint le niveau approprié de protection sanitaire. L'annexe institue un Comité mixte vétérinaire chargé d'examiner toute question relative à ladite annexe et à sa mise en œuvre. Elle contient également une clause de sauvegarde.

243.5 Déclarations

La Suisse et l'UE ont également convenu de certaines déclarations de portée variable, soit sous la forme de déclarations communes, soit de déclarations faites par une seule des parties. Outre celles dont il est fait état dans d'autres paragraphes, il s'agit de:

- *La déclaration commune dans le domaine de la protection des indications géographiques et des appellations d'origine des produits agricoles et des denrées alimentaires.* Aux termes de cette déclaration qui est importante pour la Suisse compte tenu du potentiel de développement des produits portant un nom géographique, les deux parties prévoient d'inclure, à une date acceptable pour elles et au plus tôt lorsque l'application de la législation communautaire aura été achevée, des dispositions concernant la protection mutuelle des appellations d'origine protégées (AOP) et des indications géographiques protégées (IGP) dans l'accord agricole.
- *La déclaration de la Suisse relative à la dénomination des volailles en ce qui concerne le mode d'élevage,* en vertu de laquelle la Suisse relève son intention d'entamer dès maintenant les procédures prévues en la matière afin d'adopter, au plus tard trois ans après l'entrée en vigueur de l'accord agricole, une législation spécifique à la dénomination des volailles concernant le mode d'élevage et qui soit équivalente à la réglementation communautaire en la matière. Cette dernière est en partie plus restrictive et plus détaillée que les dispositions de nature privée existant en Suisse en matière d'engraissement de la volaille.
- *La déclaration commune sur les accords bilatéraux entre les Etats membres de l'Union européenne et la Suisse* qui prévoit que les dispositions desdits accords ne sont maintenues que dans la mesure où elles sont compatibles avec le droit communautaire et celui de l'OMC.
- En relation avec la crise de l'ESB, les deux parties ont également convenu *d'une déclaration commune concernant l'annexe 11 relative aux mesures sanitaires et zootechniques applicables au commerce d'animaux vivants et de produits animaux* en vertu de laquelle la Commission, en collaboration avec les Etats membres concernés, suivra de près l'évolution de cette maladie et les mesures de lutte contre celle-ci adoptées par notre pays, afin de trouver une solution pertinente au problème. Pour sa part, la Suisse s'est en-

gagée à ne pas entamer de procédures en la matière à l'encontre de la Communauté ou de ses Etats membres au sein de l'OMC.

244 Signification de l'accord pour la Suisse

244.1 Sur un plan général

244.11 Un accord équilibré

Sur un plan général, le Conseil fédéral estime que cet accord est équilibré tant au niveau politique qu'économique. Il l'est sous *l'angle politique* si l'on prend en considération les différences au niveau de l'importance des marchés ainsi que des possibilités d'accès actuelles et potentielles; les produits suisses auront ainsi un meilleur accès au marché communautaire qui comprend plus de 370 millions de consommateurs. Sans l'accord conclu avec l'UE, la mise en œuvre avec succès de la réforme interne (PA 2002) pourrait être compromise. L'accord est également équilibré sous *l'angle économique* tant au niveau des concessions tarifaires que des dispositions prises aux fins de démanteler les obstacles techniques au commerce. L'accord est en harmonie avec la réforme interne de notre politique agricole et permet, notamment dans le domaine des produits laitiers, de satisfaire à un des objectifs fondamentaux de PA 2002 qui est le maintien du volume de production. L'accord répond également à l'objectif d'une libéralisation progressive et différenciée selon les secteurs définis dans le mandat du Conseil fédéral. La libéralisation touche principalement le domaine des fromages qui est le secteur où notre pays dispose du plus grand avantage comparatif sur le plan international et jouit d'un large excédent commercial avec l'UE et le reste du monde. L'accord agricole induira également une diminution des coûts, d'une part, en ce qui concerne les matières auxiliaires tels les plants et les semences et, d'autre part, en raison de la diminution des contrôles à la frontière.

244.12 Un défi à relever pour notre agriculture

L'amélioration de l'accès au marché communautaire doit être considérée comme une chance à saisir pour notre agriculture mais aussi comme un défi de taille à relever. Il conviendra en effet qu'elle fasse preuve de l'esprit d'entreprise nécessaire pour profiter réellement de ces possibilités d'accès améliorées. Les concessions faites par l'UE portent sur plusieurs secteurs et sont par conséquent de nature à permettre la mise en place d'une stratégie globale d'exportation, y compris par le biais du développement de produits dotés du label suisse. L'esprit d'entreprise devra être également développé sur le plan interne car notre secteur agricole sera confronté à une concurrence accrue des importations en provenance de l'UE. Ce renforcement de la concurrence devrait être bénéfique pour les consommateurs car il devrait se concrétiser par une offre plus vaste et des prix plus bas.

244.13 Absence d'effets sur les mesures internes de politique agricole

L'accord agricole n'affecte en principe pas les mesures internes et ne porte par conséquent pas atteinte aux différents instruments utilisés notamment pour l'allocation des contingents tarifaires. Il faut toutefois relever que les deux parties ont manifesté, dans une *déclaration commune relative au mode de gestion par la Suisse de ses contingents tarifaires dans le secteur de la viande*, leur intention de revoir ensemble et notamment à la lumière des dispositions de l'OMC la méthode de gestion par la Suisse desdits contingents tarifaires.

244.2 Signification de l'accord par secteurs

244.21 Produits laitiers

Il est difficile de déterminer, sur le plan quantitatif, les effets de la libéralisation des échanges de fromages. Les réformes des politiques agricoles actuellement en cours aussi bien en Suisse que dans l'Union européenne auront un impact sur les conséquences de cette libéralisation. De plus, les effets de celle-ci dépendent de l'évolution d'autres facteurs tels que le développement des taux de change, le comportement des consommateurs et les efforts en matière de marketing et de promotion des ventes. Cela étant, il n'en reste pas moins que la libéralisation mutuelle des échanges de fromages offre de nouvelles perspectives d'exportation à notre industrie fromagère notamment pour les fromages à pâte molle et mi-dure. A titre illustratif, il convient de relever qu'actuellement nos exportations de fromage vers l'UE, soit quelque 50 000 t par an, ce qui fait presque le cinquième de la production laitière commercialisée en Suisse, ne représentent qu'environ 1 % de la consommation communautaire. On peut par conséquent s'imaginer l'effet positif sur la production interne que pourrait avoir l'augmentation de 1 % seulement de cette part au marché communautaire.

Un des principaux défis que devra relever notre économie fromagère est de savoir atteindre les consommateurs européens par des efforts de marketing et de promotion des produits existants et nouveaux. Sur le plan interne, il faut s'attendre à un renforcement de la concurrence avant tout dans le domaine des fromages à pâte dure et mi-dure, concurrence accrue qui pourrait avoir un effet positif pour les consommateurs au niveau de l'offre de produits et des prix.

L'annexe fromages accélère, voire renforce, en cas de modifications défavorables des différents facteurs ayant une influence, le rapprochement du niveau des prix à la production en Suisse avec celui des prix dans l'UE tel que visé dans le cadre de la réforme de la politique agricole suisse. On peut escompter qu'à la fin du processus de libéralisation, le prix du lait à la production en Suisse n'excédera celui pratiqué dans la Communauté que de l'ordre de grandeur de l'indemnité pour le lait transformé en fromage. Dans le contexte actuel de durcissement des conditions-cadre, la libéralisation des échanges de fromages soutient l'objectif du maintien du niveau de production dans notre pays.

Cette ouverture des marchés s'inscrit dans la ligne des mesures prises dans le cadre de la nouvelle organisation du marché des produits laitiers qui accorde la priorité aux fromages, produits à haute valeur ajoutée et disposant du meilleur avantage comparatif sur le plan international.

244.22 Horticulture

La libéralisation convenue dans ce secteur ouvre au secteur horticole suisse de réelles possibilités d'accroître ses exportations actuellement modestes vers les pays de l'Union européenne. On peut s'attendre à ce que certains plants, de baies par exemple, ainsi que les plantes dont la formation en pépinière dure plusieurs années, renforcent donc leur présence sur les marchés des pays avoisinants. Pour ce qui est des fleurs coupées, l'élimination des droits de douane pour les importations durant la période du 26 octobre au 30 avril ne devrait avoir que peu d'influence sur l'évolution des prix des produits indigènes. Seule la production suisse de tulipes durant cette période pourrait subir une baisse de prix en raison du renforcement des conditions de concurrence. Les conséquences de l'ouverture d'un contingent tarifaire de 1000 t net durant la période de production dans notre pays devraient être limitées.

244.23 Fruits et légumes, y compris l'annexe 10 sur les normes de commercialisation

Les concessions communautaires, qui portent sur une vaste gamme de produits, offrent à nos producteurs une possibilité réelle de prendre pied sur les marchés européens de proximité ou de haut de gamme. Ce potentiel d'exportation sera vraisemblablement exploité lorsque le rapport qualité/prix entre la marchandise suisse et les produits européens sera égalisé ce qui est déjà le cas pour certains légumes à diverses périodes de l'année. Par ailleurs, l'exportation de spécialités telles que la pomme Maigold ou les abricots tardifs sera facilitée. Il est vrai que pour un certain nombre de produits faisant l'objet de concessions, la Communauté européenne applique un prix d'entrée qui est en quelque sorte un prix minima à l'importation. Ce dernier constitue donc un frein aux exportations à bas prix visant avant tout l'écoulement d'excédents. On peut penser que c'est pour les poudres et flocons de fruits que les avantages pour la Suisse dans ce domaine se concrétiseront le plus rapidement. L'élimination des droits de douane pour ces préparations à haute valeur ajoutée ouvre des possibilités tangibles d'exportation vers les marchés communautaires.

S'agissant de l'impact des concessions suisses, l'abolition des droits de douane durant la contre-saison, pour certains produits, n'aura pas d'influence sur la production suisse puisque cette dernière n'occupe en principe pas le marché durant ladite période. Les concessions octroyées sur des marchandises méditerranéennes ne devraient pas avoir de conséquences significatives sur l'écoulement des produits indigènes. En ce qui concerne l'annexe sur les normes de commercialisation pour les fruits et légumes, elle représente un allègement important des formalités administratives. En effet, en utilisant un certificat de conformité, les exportateurs suisses de fruits et légumes seront dispensés des contrôles auxquels procèdent normalement les autorités compétentes des Etats membres avant la mise en circulation des marchandises sur le territoire communautaire.

244.24 Viandes bovine et porcine

Les concessions réciproques peuvent être considérées comme équilibrées. Le contingent de 1200 t net ouvert par l'UE pour la viande de l'espèce bovine séchée suisse devrait avoir avant tout un effet positif sur les entreprises de transformation. Il convient de relever ici qu'en raison du fait que les règles d'origine applicables sont celles issues du cumul paneuropéen (cf. ch. 243.2), la matière première utilisée devra provenir entièrement de la zone paneuropéenne dès que les concessions seront appliquées. Les concessions suisses de respectivement 1000 t net pour les jambons séchés ou fumés et 200 t net pour la viande de l'espèce bovine séchée ne devraient pas avoir de conséquences négatives pour notre agriculture car elles comprennent pour une bonne part des contingents déjà existants en faveur de pays membres de l'UE.

244.25 Vins et boissons spiritueuses

Les concessions tarifaires offertes par la Suisse sont de portée restreinte. Elles concernent des produits considérés comme des spécialités qui n'existent pas dans notre pays et font l'objet d'une demande limitée. Elles ne devraient par conséquent pas avoir de répercussions négatives sur la production indigène.

Sur le plan des obstacles techniques aux échanges, l'annexe dans le domaine des produits viti-vinicoles facilitera de manière importante, au niveau des formalités administratives, l'exportation de vins suisses. Il ne sera en effet plus nécessaire de remplir et de faire contresigner le formulaire VI 1 de l'UE; un simple document d'accompagnement qui pourra être rempli et signé par l'exportateur, sous réserve du respect de certaines règles, suffira. L'interdiction du coupage aura les conséquences les plus sensibles pour notre économie viticole. Celle-ci devra soit modifier ses méthodes de vinification soit planter de nouveaux cépages destinés à la production de vins de coupage suisses. Quant à la protection réciproque des mentions traditionnelles, elle devrait avant tout profiter aux consommateurs qui bénéficieront d'une réglementation claire, ce qui réduira par conséquent les risques de tromperie.

Pour sa part, l'annexe sur les spiritueux ne devrait pas avoir de conséquences économiques négatives pour la production indigène à l'exception des eaux-de-vie de marc vendues actuellement sous l'appellation Grappa et qui ne proviennent pas des régions d'expression linguistique italienne.

244.26 Secteur phytosanitaire

La reconnaissance mutuelle envisagée dans ce domaine facilitera les échanges de végétaux et autres produits végétaux soumis à des dispositions phytosanitaires. Ainsi, l'obligation d'établir un certificat phytosanitaire lors des échanges entre les deux parties sera supprimée. Les végétaux produits dans notre pays et qui sont conformes aux dispositions phytosanitaires suisses pour leur mise en circulation à l'intérieur du territoire national pourront être également exportés accompagnés du passeport phytosanitaire sans contrôle supplémentaire. Il est également prévu que les contrôles phytosanitaires à la frontière soient limités dans un premier temps à 10 % des envois, ce pourcentage pouvant être réduit par la suite.

Les plantes destinées à la plantation représentent le principal groupe de végétaux et produits végétaux concernés par les dispositions phytosanitaires lors des échanges entre les deux parties et par les mesures relatives à la production et à la commercialisation à l'intérieur du pays. Le nombre de végétaux et produits végétaux soumis aux nouvelles dispositions phytosanitaires étant inférieur à celui des végétaux soumis actuellement au certificat phytosanitaire, les dispositions administratives lors des échanges seront ainsi simplifiées. Ces simplifications concernent, par exemple, les roses, certaines semences et certains bois forestiers qui sont soumis actuellement aux prescriptions du certificat phytosanitaire. L'accès au marché suisse pour certaines plantes ornementales ou d'arbres fruitiers, et l'accès au marché de l'UE pour les plants de vigne, sera désormais possible avec la levée des interdictions en vigueur.

244.27 Aliments pour animaux

En raison de la reconnaissance mutuelle des exigences, les échanges entre les deux parties des aliments pour animaux seront facilités. Les contrôles à la frontière seront supprimés pour les groupes d'aliments pour lesquels la reconnaissance sera établie. Une clause de sauvegarde autorise néanmoins les deux parties à prendre des mesures en cas de nécessité liée notamment à des considérations sanitaires. En principe, les dispositions en matière d'aliments pour animaux pourraient s'étendre à l'ensemble des produits couverts par ce secteur. En raison de dispositions spécifiques en Suisse relatives à l'interdiction de l'usage de certaines substances comme stimulateurs de performances, les premières discussions relatives à l'admission dans la liste des produits concernés par l'annexe porteront sur les aliments simples et les matières premières de base autorisées dans l'alimentation animale.

244.28 Semences

L'annexe dans le secteur des semences facilitera les échanges de ces dernières pour les espèces concernées, soit, dans un premier temps, les pommes de terre et les céréales. Elle supprime l'établissement des certificats de conformité à la législation de l'autre partie et permet l'importation et l'exportation des semences et des plants avec comme unique document l'étiquette exigée pour la commercialisation en Suisse ou dans l'UE. Cette suppression simplifie la procédure administrative et réduit les coûts pour les exportateurs de semences. La reconnaissance mutuelle de l'admission des variétés au catalogue facilitera l'accès mutuel des variétés admises dans le catalogue suisse et dans le catalogue commun de l'Union et permettra une économie de temps et de coûts. Ces simplifications seront également possibles pour d'autres groupes d'espèces comme, par exemple, les plantes fourragères, les arbres fruitiers ou la vigne, lorsque la Suisse aura établi une législation relative à la mise en circulation des semences équivalente aux dispositions communautaires. Ces travaux sont actuellement en préparation.

244.29 Produits biologiques

L'annexe dans ce domaine améliorera les échanges de produits biologiques. Par ailleurs, sa mise en vigueur permettra de supprimer les lacunes existant actuellement

entre la Suisse et l'Union européenne au niveau des régimes d'importation applicables aux produits obtenus selon le mode de production biologique et provenant de pays tiers. En outre, la Suisse pourra, en vertu de cette annexe, participer au système de notification prévu dans le cadre de l'UE, ce qui facilitera la mise en œuvre de la législation interne.

244.210 Secteur vétérinaire

L'annexe vétérinaire revêt une importance toute particulière pour notre pays car elle prévoit la reconnaissance mutuelle de l'équivalence des législations suisse et communautaire dans les domaines du droit des épizooties, du lait et des produits laitiers ainsi que des déchets animaux. Concrètement, cela signifie qu'à l'avenir les mêmes exigences seront appliquées à la fois pour les échanges avec l'UE et sur le plan interne. La nouvelle législation suisse en matière d'élevage permettra également d'établir l'équivalence après l'entrée en vigueur de l'annexe. Cette dernière facilitera de manière sensible les échanges notamment grâce à la diminution des contrôles physiques à la frontière, à la réduction des émoluments perçus pour lesdits contrôles concernant le lait et les produits laitiers, à la suppression de certaines formalités administratives et à la reconnaissance du statut favorable de la Suisse, s'agissant de certaines épizooties et l'octroi de garanties supplémentaires en cas d'importations. De plus, une clause contenue à l'annexe vétérinaire permettra de reconnaître l'équivalence entre le droit suisse et celui de l'UE pour des produits d'origine animale autres que le lait et les produits laitiers. On peut par conséquent s'attendre à une augmentation des exportations des produits suisses concernés.

245 Adaptations du droit suisse

245.1 Au niveau des lois

Le Conseil fédéral propose de procéder à la modification de deux lois, soit la loi fédérale sur l'agriculture d'une part et la loi fédérale sur les denrées alimentaires et les objets usuels d'autre part. Dans le premier cas, il s'agit, comme demandé dans la consultation par divers cantons, par plusieurs partis gouvernementaux et organisations de faïte de l'agriculture et de l'industrie des denrées alimentaires d'améliorer les conditions-cadre. A cet effet, il convient de renforcer les possibilités d'entraide en modifiant les dispositions de la loi sur l'agriculture y relatives (cf. ch. 245.11 ci-après). Par ailleurs, la loi sur les denrées alimentaires devrait être aussi adaptée afin de la rendre compatible avec la législation européenne dans tout le secteur de la production animale, et pas seulement dans le secteur laitier comme c'est le cas aujourd'hui (cf. ch. 245.12). Les modifications proposées de ces deux lois sont euro-compatibles et comportent des avantages substantiels sur le plan économique.

245.11 Modification de la Loi fédérale sur l'agriculture

245.111 Situation initiale

Avec l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur l'agriculture et des ordonnances d'application au 1^{er} janvier 1999 (au 1^{er} mai 1999 pour le secteur laitier), toutes les

garanties de prix et de prise en charge assurées jusqu'ici par la Confédération sont supprimées. Les paysans et les paysannes sont donc vraiment exposés aux lois du marché. Or, ils ne peuvent influencer individuellement ce marché, et sont de plus confrontés à une très forte concentration de la demande. Ils doivent donc agir au travers d'organisations professionnelles efficaces qui aient les moyens, à un moment où la concurrence devient particulièrement vive tant en Suisse qu'à l'étranger, de promouvoir notamment la qualité des produits et les ventes ainsi que d'adapter l'offre aux exigences du marché. L'agriculture, en collaboration avec les milieux de la transformation et du commerce, est d'ailleurs en train de mettre sur pied de telles organisations.

245.112 Dispositions relatives aux mesures d'entraide prévues

L'art. 8 de la LAgr règle les mesures d'entraide. Il précise notamment que la promotion de la qualité et des ventes ainsi que l'adaptation de la production et de l'offre aux exigences du marché incombent aux organisations de producteurs ou des branches concernées.

Selon l'art. 9, al. 1, de cette loi, le Conseil fédéral peut édicter des dispositions de durée limitée lorsque l'efficacité des mesures d'entraide est compromise et si l'organisation qui les a prises satisfait aux conditions énumérées à l'al. 1. Ces conditions, et notamment celles de la représentativité et de la grande majorité, sont précisées dans l'ordonnance du Conseil fédéral sur les interprofessions et les organisations de producteurs. En vertu de l'al. 2 de cet article, les organisations ne peuvent percevoir aucune contribution obligatoire des producteurs qui ne sont pas membres de leurs organisations.

D'une façon analogue pour le secteur des céréales, l'art. 55 de la LAgr donne la possibilité au Conseil fédéral de mandater une organisation pour prendre des mesures destinées à la mise en valeur de la production et à l'allègement temporaire du marché, telles que le stockage, en précisant que les frais de ces mesures sont à la charge de l'organisation.

245.113 Mesures d'accompagnement demandées par l'agriculture

L'accord agricole avec l'UE ouvre certes de nouvelles perspectives à notre agriculture en lui améliorant l'accès au grand marché européen, mais il va aussi la confronter à une concurrence encore plus vive sur le marché indigène, et tout particulièrement dans le secteur des fromages où les échanges seront totalement libéralisés dans un délai de cinq ans. Comme l'a montré la consultation, divers cantons (en particulier les importants cantons agricoles comme BE, GR, AG, LU, NE, VD), partis gouvernementaux (PRD, UDC, PDC) et organisations de faïte de l'agriculture (USP, Agora, UCPL, SAB) demandent de faciliter la mise en œuvre de l'accord relatif aux échanges de produits agricoles. Un renforcement des possibilités de l'entraide est proposé, renforcement qui a comme conséquence une modification des art. 9 et 55 de la LAgr.

245.114 Raisons de la modification de la loi sur l'agriculture

Dans la procédure de consultation, il a été demandé que les dispositions sur les mesures d'entraide prévues dans la loi sur l'agriculture soient élaborées de manière eurocompatible. En effet, selon l'art. 9, bien que les mesures d'entraide incombent aux organisations de producteurs ou aux interprofessions, ces dernières ont seulement la compétence de prélever des contributions auprès de leurs membres. La loi ne leur donne pas la possibilité de prélever des contributions auprès des non-membres. Si cette disposition a été introduite dans cet article, c'est parce que le peuple suisse avait rejeté en 1995 l'art. 25^{bis} de la LAgr décidé par le Parlement et qui donnait la force obligatoire à des contributions de solidarité. Les arguments du Comité référendaire qui avait combattu cet article s'étaient concentrés avant tout sur le fait que de telles contributions de solidarité contribueraient à maintenir des organisations inefficaces en leur aidant à financer un lourd appareil administratif.

La situation a maintenant complètement changé. La profonde réforme de la politique agricole est devenue réalité et l'accord bilatéral vient encore renforcer l'impact de cette réforme. Des restructurations importantes ont maintenant lieu dans le secteur agricole. Les agriculteurs ne sont plus prêts à soutenir des organisations inefficaces. Malgré cela, la volonté populaire exprimée en 1995 doit être respectée, raison pour laquelle des contributions obligatoires des producteurs affectées au financement de l'administration des organisations doivent toujours être exclues. Par contre, pour tenir compte du contexte complètement différent et pour renforcer l'entraide proprement dite, il faut donner la possibilité de pouvoir inclure les «profiteurs» (producteurs profitant des mesures sans participer au financement) dans le financement des mesures d'entraide citées à l'art. 8 de la loi. D'ailleurs, aussi bien l'Union européenne que les Etats-Unis connaissent de telles dispositions pour permettre l'application et le financement de mesures d'entraide prises par des organisations de producteurs ou des interprofessions.

245.115 Commentaires de la modification de la loi

Selon la modification de la première phrase de l'al. 2 de l'art. 9 de la LAgr, les organisations n'auront pas la possibilité de percevoir des contributions obligatoires des producteurs pour financer leur administration. L'ancienne formulation de la phrase est ainsi précisée pour tenir compte du résultat de la votation de 1995. La deuxième phrase de cet alinéa, qui est nouvelle, donne la possibilité au Conseil fédéral d'étendre à l'ensemble des producteurs et des transformateurs, ainsi que le cas échéant du commerce, les contributions prélevées par une organisation auprès de ses membres, mais seulement si ces contributions servent à financer uniquement les mesures d'entraide précisées à l'art. 8 de la LAgr. Avant d'étendre l'obligation du versement de ces contributions à l'ensemble des intéressés, le Conseil fédéral contrôlera, sur la base des mesures décidées et du budget établi par les organisations, qu'elles sont justifiées et vraiment affectées au financement des mesures d'entraide. De plus, il exigera aussi des organisations qu'elles assument elles-mêmes à leurs frais l'encaissement des contributions et qu'elles lui fournissent des comptes sur leur utilisation. Le principe que les produits de la vente directe ne peuvent pas être soumis aux mesures et aux directives des organisations n'est pas modifié. Les dispositions de l'al. 2 de l'art. 9 s'appliquent par analogie à l'art. 55 et l'al. 3 de cet article

est modifié en conséquence. Ainsi, les mêmes principes s'appliqueront aussi dans le secteur des céréales.

Les contributions sont conformes à la Constitution car elles ne servent qu'à financer des mesures définies et précisées dans la loi sur l'agriculture. En outre, elles sont eurocompatibles. Elles facilitent la difficile réforme du secteur agricole, créent pour nos producteurs des conditions équivalentes à celles dont bénéficient leurs concurrents européens et n'ont aucune conséquence financière pour la Confédération. Enfin, elles vont sur le plan politique, dans le même sens que les mesures d'accompagnement dans le domaine de la libre-circulation des personnes.

245.116 Référendum et entrée en vigueur

La proposition de modification de la loi sur l'agriculture est soumise au référendum facultatif conformément à l'art. 89, al. 2, de la constitution. Le Conseil fédéral est habilité à fixer la date de l'entrée en vigueur des dispositions révisées.

245.12 Modification de la Loi fédérale sur les denrées alimentaires et les objets usuels

245.121 Situation initiale

L'exportation de denrées alimentaires animales (viande, volaille, poisson, gibier, lait, œufs et produits qui en sont issus) vers les Etats membres de l'UE se heurte à de nombreuses difficultés découlant du droit communautaire. Les établissements doivent être spécialement agréés pour l'exportation vers l'UE, une attestation doit être produite pour chaque envoi, laquelle certifie qu'il est conforme au droit communautaire, et des experts de la Commission européenne contrôlent périodiquement le respect des prescriptions européennes par la Suisse. Le surcroît de travail que cela engendre explique – fromages et produits laitiers exceptés- la faiblesse des exportations suisses de denrées alimentaires animales vers les Etats membres de l'UE. En 1998, la Suisse a importé de la viande et des produits à base de viande de l'UE pour un montant de 216 millions de francs, alors que ses exportations vers les pays de l'UE ont totalisé à peine 18 millions de francs. Pour le lait et les produits laitiers seulement il a été possible de trouver une entente avec l'UE en vue de faciliter les exportations en se fondant sur la loi sur l'agriculture, l'ordonnance du 18 octobre 1995 concernant l'assurance de la qualité dans l'économie laitière (RO 1995 4656) et l'ordonnance du 7 décembre 1998 sur la qualité du lait (RS 916.351.0; RO 1999 1157). L'accord sur les échanges de produits agricoles rend possible à présent une simplification substantielle de la circulation des marchandises entre la Suisse et l'UE pour toutes les denrées alimentaires animales. Cela constitue une source de revenus pour les agriculteurs suisses, qui n'a pas été utilisée jusqu'à présent ou ne l'a été non sans difficultés en raison des barrières administratives frappant les exportations.

245.122 Le volet vétérinaire de l'accord sur les échanges de produits agricoles

Les denrées alimentaires d'origine animale figurent à l'annexe 11 de l'accord sur les échanges de produits agricoles (mesures sanitaires et de protection des animaux applicables aux échanges internationaux d'animaux vivants et de produits d'origine animale). L'appendice 6 de l'annexe 11 fait une distinction entre les produits pour lesquels la réglementation suisse est reconnue par l'UE comme étant équivalente à celle du droit communautaire (chapitre premier de l'appendice 6) et les produits aux réglementations non équivalentes (chapitre II de l'appendice 6). Les règles applicables aux échanges internationaux entre la Suisse et l'UE de produits dont les réglementations sont reconnues équivalentes dans l'accord bilatéral sont celles applicables à la circulation des marchandises entre les Etats membres de l'UE. Cela signifie que l'agrément spécial pour ces produits n'est plus nécessaire et que l'établissement des documents d'accompagnement peut se faire sans surcroît de travail. L'UE ne renonce pas entièrement aux contrôles à la frontière, elle effectuera des contrôles par sondage et abaissera ses droits de douane.

L'UE reconnaît l'équivalence de l'accord sur les échanges de produits agricoles uniquement pour le lait, les produits laitiers et les déchets animaux. Le chapitre III de l'annexe 6 prévoit cependant une procédure qui permet d'intégrer dans le chapitre I de l'annexe 6 les catégories de produits non encore équivalentes à l'heure actuelle. Dès que la Suisse aura adopté une législation reconnue équivalente par l'UE, elle pourra la soumettre au sous-comité vétérinaire prévu à l'art. 19 de l'appendice 11. Si ce sous-comité reconnaît l'équivalence de la législation suisse, le chapitre I de l'annexe 6 sera adapté en conséquence et la catégorie de marchandises en question sera soumise à des règles commerciales simplifiées.

245.123 Comparaison du droit suisse et du droit communautaire

Le droit suisse sur les denrées alimentaires d'origine animale est ancré dans la loi du 9 octobre 1992 sur les denrées alimentaires (LDAI; RS 817.0), dans l'ordonnance du 1^{er} mars 1995 sur les denrées alimentaires (ODAI; RS 817.02), dans l'ordonnance du 1^{er} mars 1995 sur l'hygiène des viandes (OHyV; RS 817.190) ainsi que dans les ordonnances techniques d'exécution de ces actes législatifs. Ces ordonnances ont notamment pour objectif de garantir la protection de la santé des consommateurs. Elles contiennent des règles générales concernant l'hygiène dans la production de ces produits ainsi que les exigences auxquelles doivent satisfaire les produits finaux. En Suisse, le contrôle des denrées alimentaires est fondé sur le principe des contrôles personnels. Conformément à l'art. 23, LDAI, quiconque fabrique, traite, distribue, importe ou exporte des denrées alimentaires, des additifs et des objets usuels doit veiller, dans le cadre de ses activités, à ce que les marchandises soient conformes aux exigences légales. Il est tenu des les analyser ou de les faire analyser par sondage. Le contrôle officiel ne le libère pas de l'obligation de les contrôler lui-même (art. 23, al. 2, LDAI).

Le droit communautaire correspondant est contenu dans dix directives³⁹, lesquelles énoncent en détail les règles à respecter lors de la production des denrées alimentaires en matière d'hygiène, de police des épizooties et de contrôle des denrées alimentaires. Le droit communautaire diffère du droit suisse sur plusieurs points: l'obligation pour tous les établissements de production et d'entreposage d'être agréés officiellement et la façon de réaliser et d'attester les contrôles de certaines denrées alimentaires. Contrairement au droit suisse, la viande fraîche européenne doit être contrôlée quotidiennement par des vétérinaires officiels dans les établissements de découpe et régulièrement dans les établissements de congélation et d'entreposage. La situation en matière de résidus doit être examinée dans les exploitations et dans les abattoirs selon des programmes de prélèvement d'échantillons par sondage. La qualification des organes de contrôle et l'organisation des contrôles sont du ressort des Etats membres.

245.124 Conditions à la reconnaissance de l'équivalence

Les modifications législatives à entreprendre en droit suisse pour que le sous-comité vétérinaire puisse le reconnaître comme équivalent au droit communautaire ne seront connues que lorsque le sous-comité aura examiné la proposition suisse de modification législative. Pour l'heure une chose est certaine: il faut prévoir pour le moins dans la loi sur les denrées alimentaires la possibilité d'exiger que l'établissement de production et d'entreposage de denrées alimentaires d'origine animale soit titulaire d'une autorisation d'exploiter et habilité le Conseil fédéral à

³⁹ Directive 64/433/CEE du Conseil du 26 juin 1964 relative aux conditions sanitaires de production et de mise sur le marché de viandes fraîches (JO L 121 du 29.7.1964, p. 2012).
Directive 71/118/CEE du Conseil du 15 février 1971 relatives à des problèmes sanitaires en matière d'échanges de viandes fraîches de volaille (JO L 55 du 08.03. 1971, p. 23).
Directive 77/99/CEE du Conseil du 21 décembre 1976 relative à des problèmes sanitaires en matière d'échanges intracommunautaires de produits à base de viande (JO L 26 du 31.1.1977, p. 85).
Directive 89/437/CEE du Conseil du 20 juin 1989 concernant les problèmes d'ordre hygiénique et sanitaire relatifs à la production et à la mise sur le marché des ovoproduits (JO L 212 du 22.7.1989, p. 87).
Directive 91/493/CEE du Conseil du 22 juillet 1991 fixant les règles sanitaires régissant la production et la mise sur le marché des produits de la pêche (JO L 268 du 24.09.1991, p. 15).
Directive 91/495/CEE du Conseil du 27 novembre 1990 concernant les problèmes sanitaires et de police sanitaire relatifs à la production et à la mise sur le marché de viandes de lapin et de viandes de gibier d'élevage (JO L 268 du 24.09.1991, p. 41).
Directive 92/45/CEE du Conseil du 16 juin 1992 concernant les problèmes sanitaires et de police sanitaire relatifs à la mise à mort du gibier et à la mise sur le marché de viandes de gibier sauvage (JO L 268 du 14.09.1992, p. 35).
Directive 94/65/CE du Conseil du 14 décembre 1994 établissant les exigences applicables à la production et à la mise sur le marché de viandes hachées et de préparations de viandes (JO L 368 du 31.12.1994 p. 10).
Directive 96/22/CE du Conseil du 29 avril 1996 concernant l'interdiction d'utilisation de certaines substances à effet hormonal ou thyrostatique et des substances 29 avril 1996 concernant l'interdiction d'utilisation de certaines substances à effet hormonal ou thyrostatique et des sub1996, p. 3).
Directive 96/23/CE du Conseil du 29 avril 1996 relative aux mesures de contrôle à mettre en œuvre à l'égard de certaines substances et de leurs résidus dans les animaux vivants et leurs produits et abrogeant les directives 85/358/CEE et 86/469/CEE et les décisions 89/187/CEE et 91/664/CEE (JO L 125 du 23.05.1996, p. 10).

réglementer le mode de contrôle et la façon d'attester les contrôles de ces denrées alimentaires. En s'appuyant sur ces compétences, il sera possible de réglementer au niveau de l'ordonnance les détails tels que la fréquence des contrôles, la manière de les effectuer, les documents prouvant qu'ils ont été faits ainsi que les programmes concernant le prélèvement d'échantillons par sondage pour la recherche de résidus, programmes prévus dans les directives 96/22/CE et 96/23/CE⁴⁰. Afin de laisser toute latitude aux offices fédéraux compétents (Office fédéral de la santé publique, Office vétérinaire fédéral) pour la mise en œuvre du droit communautaire il faut en outre leur accorder la compétence d'édicter des directives contraignantes à l'intention des autorités cantonales chargées de l'exécution. Par ailleurs, vu la dynamique du droit communautaire, il est indispensable d'accorder aux offices fédéraux précités la compétence d'édicter des dispositions de nature principalement technique ou administrative. Ce n'est qu'ainsi qu'on pourra garantir que la Suisse pourra réagir le plus vite possible et de manière flexible aux modifications du droit communautaire.

245.125 Exécution des nouvelles dispositions

La reconnaissance de l'équivalence des dispositions suisses avec celles de l'UE suppose que cette dernière considère les structures suisses d'exécution équivalentes à celles du droit communautaire. C'est certes le cas actuellement dans le domaine du lait et des produits laitiers avec pour conséquence cependant que l'hygiène des denrées alimentaires dans ce domaine est contrôlée, d'une part, sur la base de l'art. 40 LDAI par les chimistes cantonaux et, d'autre part, sur celle des art. 10 et 11 de la loi sur l'agriculture (LAgr; RS 910.1) par le Service d'inspection et de consultation en économie laitière (SICL) et les services vétérinaires cantonaux. Ces doublons engendrent des coûts inutiles et ont souvent conduit dans la pratique à des résultats de contrôle contradictoires. C'est la raison pour laquelle le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de l'intérieur (DFI) et le Département fédéral de l'économie (DFE) de lui remettre un rapport pour la mi-mai 2000 qui mettra en lumière tous les doublons dans l'exécution de la législation concernant les denrées alimentaires d'origine animale et végétale et qui proposera des solutions pour y remédier, applicables également dans la perspective d'une reprise du droit communautaire. Dès que le rapport du DFI et du DFE et les premiers résultats des négociations du sous-comité vétérinaire seront disponibles, le Conseil fédéral procédera à une nouvelle évaluation de la situation et, sur la base des résultats de celle-ci, soumettra une proposition de modification de la loi sur les denrées alimentaires au Parlement.

245.126 Commentaire des dispositions modifiées

Art. 17a Fabrication, transformation et entreposage des denrées alimentaires d'origine animale

Pour être conformes au droit communautaire, les établissements dans lesquels sont fabriqués, transformés ou entreposés des denrées alimentaires d'origine animale devront être désormais titulaires d'une autorisation d'exploiter délivrée par le can-

⁴⁰ Cf. à ce sujet l'art. 8 de la directive 64/433/CEE, l'art. 9 de la directive 71/118/CEE, art. 14 de la directive 91/495 ainsi que l'art. 92/45/CEE.

ton. Ce régime de l'autorisation est indispensable pour que l'UE reconnaisse le droit suisse comme équivalent à celui de l'UE. Cependant, à l'instar de la compétence accordée par le droit communautaire aux Etats membres de l'UE, le Conseil fédéral aura la possibilité d'exempter certains établissements du régime de l'autorisation par voie d'ordonnance ou d'exiger leur enregistrement. De telles dérogations se justifient notamment pour les établissements dont le volume de production est faible, qui ne fabriquent, ne transforment ou n'entreposent que des produits dont le potentiel de risque pour la santé humaine est infime et qui ne distribuent leurs produits que dans un espace géographique limité. Par ailleurs, le Conseil fédéral aura la possibilité de prescrire au besoin que l'autorisation de certains établissements ne soit pas délivrée par le canton mais par les autorités fédérales.

Les dispositions d'exécution de ce régime dérogatoire devront être élaborées en étroite collaboration avec les milieux concernés, notamment pour trouver des solutions adaptées au volume de production et aux activités des établissements de taille plutôt modeste. Compte tenu des répercussions qu'aura la transposition du droit communautaire sur l'hygiène en droit suisse (adaptation des constructions, adaptation des processus de travail, etc.), un délai transitoire important sera accordé pour mettre en œuvre les nouvelles dispositions.

Art. 23, al. 5

En droit communautaire, certaines des mesures prises dans le cadre des contrôles personnels doivent être prouvées documents à l'appui aux organes officiels du contrôle des denrées alimentaires. L'art. 23, al. 5, LDAI fournit la base légale qui permettra d'exiger p. ex. un rapport écrit sur la stratégie suivie pour les contrôles personnels ou la conservation de pièces justificatives contenant les résultats des contrôles effectués.

Art. 26a

L'art. 24, al. 1, LDAI énonce le principe selon lequel le contrôle officiel des denrées alimentaires se fait en règle générale par sondage. Etant donné que le droit communautaire exige dans certains cas des contrôles systématiques des denrées alimentaires d'origine animale et qu'il contient par ailleurs des dispositions relatives à l'attestation des contrôles, il est indispensable d'introduire une disposition spéciale à ce sujet. Le nouvel art. 26a LDAI devrait permettre au Conseil fédéral de fixer, comme dans le droit communautaire, des exigences relatives aux qualifications professionnelles des personnes chargées d'effectuer les contrôles et de prescrire des programmes de recherche par sondage de substances étrangères et de micro-organismes.

Art. 36, al. 3, phrase introductive

Aux termes de l'art. 36, al. 1, LDAI, la Confédération surveille l'exécution de la loi sur les denrées alimentaires par les cantons. Elle coordonne, selon l'al. 2, les mesures d'exécution prises par les cantons ainsi que leur activité dans le domaine de l'information, lorsqu'il existe un intérêt national. A cet effet le département compétent peut prendre les mesures énumérées aux let. a à c de l'al. 3. Jusqu'à présent, la loi sur les denrées alimentaires ne donnait pas ces attributions aux offices fédéraux compétents (Office fédéral de la santé publique, Office vétérinaire fédéral). Or, dans le domaine des denrées alimentaires d'origine animale, le droit communautaire part

du principe que l'autorité centrale compétente pour l'exécution du droit sur les denrées alimentaires doit disposer de telles attributions. Il s'ensuit que si les offices susmentionnés doivent pouvoir assumer leur fonction de charnière entre la Commission européenne et les organes cantonaux d'exécution, ils doivent recevoir ces attributions. En les transférant à la Confédération d'une manière générale, selon la nouvelle teneur de l'art. 36, al. 3, LDAI proposé, on donne au Conseil fédéral la possibilité de les déléguer par voie d'ordonnance aux départements, aux groupements et aux offices (voir art. 47 de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration, LOGA; RS 172.010). Il est vrai que la possibilité d'une telle délégation est déjà prévue par l'ordonnance du 9 mai 1979 réglant les tâches, des départements, des groupements et des offices (RS 172.010.15), mais elle se trouvait limitée par le libellé de l'art. 36, al. 3, LDAI. Cette restriction supprimée, les offices fédéraux compétents auront la possibilité d'utiliser, pour ce qui concerne les denrées alimentaires, des moyens réservés jusqu'ici aux départements.

Art. 37, al. 2

Les actes législatifs communautaires qui doivent être transposés dans le droit suisse contiennent de multiples dispositions de nature purement technique ou administrative. Le dynamisme du développement juridique dans ce domaine accélère le rythme de leurs modifications. Si l'on veut maintenir l'équivalence des dispositions suisses avec celles de l'UE, il faut que les modifications de ce type puissent être transposées avec le plus de souplesse possible. Il est indispensable à cet effet de donner aux offices concernés la possibilité d'édicter des ordonnances à leur niveau. Néanmoins il faut continuer à réglementer à un niveau supérieur des objets plus fondamentaux comme l'énumération des denrées alimentaires admises ou l'utilisation des techniques du génie génétique dans la fabrication de denrées alimentaires d'origine animale.

Aux termes de l'art. 48, al. 1, de la LOGA, le Conseil fédéral peut déléguer aux départements la compétence d'édicter des règles de droit, tout en prenant en compte la portée de la norme envisagée. Ainsi donc, pour autant que le Conseil fédéral le prévoit, les départements compétents gardent la possibilité d'édicter des règles de droit, même après l'abrogation de l'actuel art. 37, al. 2, LDAI. Par contre, en vertu de l'art. 48, al. 2, LOGA, la délégation de la compétence d'édicter des règles de droit aux groupements et aux offices n'est autorisée que si la loi sur les denrées alimentaires le permet.

Art. 45, al. 2, let. f

Aux termes de l'art. 45, al. 1, le contrôle des denrées alimentaires est en principe exempt d'émoluments. Seuls sont exclus de la gratuité les contrôles ou les prestations de service qui occasionnent un travail particulier (voir art. 45, al. 2, let. a, d, et e, LDAI) ainsi que les contrôles ayant donné lieu à contestation (art. 45, al. 2, let. c, LDAI). Les contrôles systématiques exigés par l'UE occasionnent un travail important ayant des répercussions tant au niveau financier qu'au niveau du personnel. Les contrôles systématiques effectués dans certains secteurs ont d'abord pour but de faciliter l'exportation des denrées alimentaires d'origine animale. Aussi le Conseil fédéral est-il d'avis que les frais du travail nécessaire pour ces contrôles doivent être imputés aux entreprises contrôlées conformément au principe de causalité.

245.127 Référendum et entrée en vigueur

La proposition de modification de la loi sur les denrées alimentaires est soumise au référendum facultatif conformément à l'art. 89, al. 2, de la constitution. Le Conseil fédéral est habilité à fixer la date de l'entrée en vigueur des dispositions révisées.

245.2 Au niveau des ordonnances

Un certain nombre d'ordonnances devront subir des changements.

De plus, plusieurs nouvelles ordonnances devront être établies.

Les ordonnances suivantes du Conseil fédéral devront entre autres être modifiées:

- Ordonnance générale du 7 décembre 1998 sur l'importation de produits agricoles (RS 916.01);
- Ordonnance du 18 octobre 1989 sur les droits de douane applicables aux marchandises dans le trafic avec l'AELE et les CE (RS 632.421.0);
- Ordonnance du 1^{er} mars 1995 sur les denrées alimentaires (RS 817.02);
- Ordonnance du 7 décembre 1998 sur la viticulture et l'importation de vin (RS 916.140);
- Ordonnance du 7 décembre 1998 sur l'importation et l'exportation de légumes, de fruits et de plantes horticoles (RS 916.121.10);
- Ordonnance du 7 décembre 1998 sur l'importation de lait et de produits laitiers, d'huiles et de graisses comestibles, ainsi que de caséines et de caséinates (RS 916.355.1);
- Ordonnance du 17 juin 1996 sur les droits de douane applicables aux fromages provenant de la Communauté européenne (RS 632.110.411);
- Ordonnance du 5 mars 1962 sur la protection des végétaux (RS 916.20);
- Ordonnance du 28 avril 1982 sur la lutte contre le pou de San José, le feu bactérien et les viroses des arbres fruitiers présentant un danger général (RS 916.22);
- Ordonnance du 30 novembre 1992 sur la protection des végétaux forestiers (RS 921.541);
- Ordonnance du 26 janvier 1994 sur les aliments pour animaux (RS 916.307);
- Ordonnance du 1^{er} mars 1995 sur le Livre des aliments pour animaux (RS 916.307.1);
- Livre des semences du 6 juin 1974 (RS 916.052);
- Ordonnance du 30 octobre 1985 concernant les émoluments perçus par l'Office vétérinaire fédéral (RS 916.472);
- Ordonnance du 20 avril 1988 concernant l'importation, le transit et l'exportation d'animaux et de produits d'animaux (RS 916.443.1).

En outre, un certain nombre d'ordonnances départementales liées aux ordonnances susmentionnées devront être également adaptées.

L'accord agricole nécessitera également l'établissement d'une nouvelle ordonnance sur les mentions traditionnelles et d'une ordonnance sur la désignation des volailles concernant le mode d'élevage. De plus, une ordonnance sur les contributions devra être également, le cas échéant, promulguée.

25 Accord sur le transport aérien

251 Situation initiale

La Suisse a conclu depuis 1948 des accords de trafic aérien avec quatorze Etats membres de la Communauté européenne (CE), c'est-à-dire tous sauf la France. Les relations de transport aérien avec ce pays reposent sur des concessions réciproques, qui sont délivrées selon les besoins concrets en fonction de chaque cas particulier. Les accords de trafic ne couvrent que le trafic de lignes et règlent les points centraux que sont les droits de trafic, les capacités et les tarifs. Quelques accords, notamment avec la Belgique, la Grande-Bretagne ou l'Allemagne, ont été régulièrement adaptés et contiennent aujourd'hui des dispositions très libérales, alors que d'autres sont encore marqués par le protectionnisme des années d'après-guerre⁴¹.

Déjà vers la fin des années quatre-vingt, comme la libéralisation commençait à se dessiner au sein de la CE, la Suisse a cherché à régler ses relations de trafic aérien avec les Etats membres par le biais d'un accord unique avec la Communauté. Une déclaration d'intention en ce sens figure dans l'accord sur le transit (RO 1993 1197). L'accord sur l'Espace économique européen (EEE) prévoyait déjà une large intégration du transport aérien suisse dans l'espace européen. Après le rejet de l'EEE, seule la voie bilatérale restait ouverte à la Suisse pour régler ses relations aériennes avec la CE; un mois à peine après la votation, le Conseil fédéral adopta un mandat en vue de l'ouverture de négociations sur le transport aérien avec la CE. A cette époque, la libéralisation européenne dans le domaine du transport aérien n'était toutefois pas encore complètement réalisée.

Elle est aujourd'hui si avancée que chaque compagnie aérienne d'un Etat membre peut opérer librement au sein de la Communauté. Outre les dispositions relatives aux droits de trafic, la Communauté a adopté de nombreux actes concernant la concurrence ou de nature technique, de telle manière que le droit aérien européen présente aujourd'hui un haut degré d'harmonisation. Celle-ci est d'autant plus nécessaire qu'un marché libre ne peut fonctionner que si tous les concurrents doivent s'en tenir aux mêmes règles.

On observe actuellement un vaste processus de concentration dans le marché mondial du transport aérien, processus auquel les compagnies suisses ne peuvent pas se soustraire. S'il n'y a pas encore eu de fusions, une compagnie aérienne ne peut aujourd'hui plus se permettre d'opérer sans compagnie partenaire. C'est ainsi que Swissair a créé avec ses partenaires⁴² le Qualifyer Group, auquel Crossair appartient également. Air Engiadina travaille en collaboration étroite avec KLM et Alitalia.

⁴¹ Allemagne RO 1957 427, Autriche RO 1950 40, Belgique RO 1961 1089, Danemark RO 1951 590, Finlande RO 1961 901, Grande-Bretagne RO 1951 573, Grèce RO 1949 523, Irlande RO 1948 789, Italie RO 1958 321, Luxembourg RO 1953 1224, Norvège RO 1957 565, Pays-Bas RO 1949 417, Portugal RO 1956 1233, Suède RO 1951 597.

⁴² Austrian Airlines, Sabena, TAP Air Portugal, Turkish Airlines, AOM, Crossair, Lauda Air, Tyrolean Airways, Air Littoral.

Compte tenu de l'importance croissante de ce type de partenariat, il est de plus en plus gênant pour les compagnies suisses de devoir opérer dans un environnement restreint, spécifiquement suisse, alors que leurs partenaires des pays de la Communauté peuvent s'appuyer sur des règles uniformes et libérales.

252 But des négociations

Eu égard à la situation initiale décrite, le but fixé pour les négociations dans le domaine aérien était dans une certaine mesure d'étendre le ciel européen au-dessus de la Suisse. Les droits et devoirs découlant de cette harmonisation devaient représenter un certain équilibre. Il était important d'obtenir un engagement aussi contraignant que possible concernant l'octroi de droits aux compagnies suisses, car l'espoir d'une négociation complémentaire à court terme aurait été peu réaliste. Cette exigence était particulièrement importante compte tenu de la teneur du mandat de négociation de la Commission européenne, lequel prévoyait expressément que les compagnies suisses ne bénéficieraient pas d'une libéralisation totale en matière de droits de trafic.

253 Contenu de l'accord

253.1 Généralités

L'accord comporte huit chapitres avec les principes de bases et les mécanismes d'application, de même qu'une annexe énumérant l'ensemble des actes du droit européen qui devront être appliqués en Suisse. Dans une déclaration commune, les parties contractantes expriment le vœu que l'accord soit lié avec d'autres accords analogues⁴³, de manière à créer un espace libéralisé de transport aérien aussi vaste que possible. Une deuxième déclaration, faite par la Suisse, traite de la question de l'accès des avocats suisses à la Cour de Justice des Communautés européennes pour les litiges découlant de l'application des règles contenues dans cet accord.

253.2 Les dispositions particulières de l'accord

L'art. 1 expose les buts de l'accord. La relation entre l'accord aérien et le traité instituant la Communauté européenne (traité CE) ainsi que le droit secondaire énuméré dans l'annexe y est précisée. La jurisprudence existante concernant les dispositions du droit communautaire qui sont identiques en substance au traité CE y est reprise. La reprise de la jurisprudence ultérieure doit faire l'objet d'une procédure spécifique devant le Comité mixte (art. 21 ss).

Selon *l'art. 2*, les dispositions de l'accord et de son annexe s'appliquent pour autant qu'elles concernent le transport aérien. Cette restriction est nécessaire car la portée de certaines dispositions, en particulier de l'annexe, pourraient ne pas être limitée à l'aviation.

⁴³ On pense surtout à l'accord EEE de même qu'à l'accord actuellement négocié avec les pays de l'Europe centrale et de l'Est.

L'art. 3 ancre le principe selon lequel, dans le cadre de cet accord, toute discrimination fondée sur la nationalité est interdite.

L'art. 4 met les citoyens suisses et ceux d'Etats communautaires sur un pied d'égalité en ce qui concerne les investissements dans des compagnies aériennes. Une compagnie de la communauté gardera son caractère communautaire même dans le cas d'une participation majoritaire de citoyens suisses; à l'inverse, une compagnie gardera son caractère suisse si des ressortissants de pays membres de la Communauté possèdent la majorité de son capital. De plus, cet article institue le droit de fonder et d'exploiter par exemple une compagnie ou une succursale dans chaque Etat concerné, droit en principe déjà institué dans l'accord sur la liberté de circulation des personnes.

L'art. 5 correspond à l'art. 58 du traité CE; il prévoit que, dans le cadre de cet accord, les compagnies créées selon le droit d'un Etat membre de la CE ou de la Suisse ont le même droit d'établissement que celui qui est octroyé aux personnes physiques par l'art. 4.

Les art. 4 et 5 ne s'appliquent pas aux activités liées de manière durable ou ponctuelle à l'exercice de tâches de politique, de sécurité ou de santé publiques (*art. 6 et 7*).

Les art. 8 et 9 correspondent aux art. 85 et 82 du traité CE. Ils contiennent des dispositions de droit de la concurrence. Selon l'art. 8, les accords et pratiques de nature à restreindre la concurrence, comme par exemple les accords tarifaires et les répartitions de marchés, sont interdits. Cette interdiction n'est cependant pas absolue, puisque l'al. 3 précise qu'elle peut être déclarée inapplicable aux accords qui contribuent à améliorer la production ou la répartition de marchandises ou à promouvoir le progrès technique ou économique pour autant que les intérêts des consommateurs soient pris en considération d'une manière équitable, ce qui suppose qu'une concurrence suffisante soit maintenue sur les lignes concernées.

L'art. 9 interdit en principe l'abus d'une position dominante sur le marché.

La procédure en vue de l'application des dispositions relatives au droit de la concurrence est définie aux art. 10 à 14. Selon l'art. 10, le contrôle des faits relevant du droit de la concurrence qui n'ont de conséquences que sur le marché suisse reste de la compétence exclusive des autorités suisses.

La compétence pour le contrôle des faits mentionnés aux art. 8 et 9 de même que l'approbation d'accords entre compagnies qui pourraient avoir des conséquences sur le marché communautaire ou le commerce entre les deux parties contractantes est par contre conférée aux institutions communautaires. Celles-ci devront toutefois agir en coopération étroite avec les autorités suisses. En vertu du principe des effets, la Commission européenne se considère déjà aujourd'hui comme compétente pour examiner les faits qui, bien que commis par des entreprises suisses, ont un impact sur la concurrence à l'intérieur de la Communauté. En ce qui concerne les relations entre la Suisse et les pays tiers, la compétence exclusive des autorités suisses reste acquise (*art. 11*).

L'art. 12 traite des entreprises étatiques ou auxquelles sont conférés des droits spéciaux ou exclusifs. Les règles de concurrence s'appliquent également à ces entreprises, pour autant que leur application ne fait pas obstacle, en droit ou en fait, à l'exécution des missions qui leur sont confiées.

L'art. 13 correspond à l'art. 87 du traité CE. Il interdit en principe les aides étatiques susceptibles de fausser la concurrence. Le paragraphe 2 prévoit toutefois des exceptions lorsqu'il s'agit d'aides à caractère social octroyées aux consommateurs individuels, à condition qu'elles soient octroyées sans discrimination liée à l'origine des produits. Il en va de même des aides destinées à remédier aux dommages causés par les calamités naturelles ou par d'autres événements extraordinaires. Les aides étatiques qui visent à favoriser le développement économique de certaines régions ou la réalisation de projets importants d'intérêt européen commun sont également expressément admises.

Selon *l'art. 14*, la surveillance des aides d'Etat reste expressément dans le domaine de compétence de chacune des parties contractantes.

La question des droits de trafic, centrale pour l'application de l'accord, est traitée aux *art. 15 et 16*. Le par. 1 de l'art. 15 garantit aux deux parties des droits pleins et entiers de 3^e et 4^e libertés⁴⁴; de plus, les droits de 5^e et 7^e libertés seront automatiquement garantis deux ans après l'entrée en vigueur de l'accord. L'automatisme prévu va dans le sens d'une égalité de traitement. L'octroi de ces droits deux ans après l'entrée en vigueur de l'accord est un compromis acceptable. Le paragraphe 3 oblige en outre les parties à ouvrir des négociations sur l'octroi de la 8^e liberté cinq ans après l'entrée en vigueur de l'accord. Les droits de trafic de 8^e liberté ne devraient pas jouer un grand rôle dans l'intervalle, ce d'autant plus que les transporteurs suisses pourront, dès l'entrée en vigueur de l'accord, acquérir la majorité de la participation dans une compagnie communautaire et exercer ces droits par l'intermédiaire de celle-ci.

L'art. 16 règle la relation entre cet accord et les accords bilatéraux de trafic existant entre la Suisse et les différents Etats membres de la CE. Dans la mesure où ces accords prévoient des droits plus larges, ceux-ci peuvent continuer à être exercés; quant au reste, cet accord prévaut sur tous les accords bilatéraux en question. Ceux-ci ne doivent donc pas être dénoncés; cette solution s'imposait compte tenu d'une éventuelle dénonciation, impossible à exclure, de l'accord.

Les art. 17 à 20 traitent de l'application des dispositions de l'accord. *Dans l'art. 17*, les parties contractantes s'engagent à prendre toutes les mesures appropriées.

Selon *l'art. 18*, les deux parties sont en principe compétentes pour l'application de l'accord sur leur territoire. Cependant, là où des institutions communautaires sont compétentes, sur la base des instruments énumérés dans l'annexe, à l'égard des Etats membres, cette compétence vaut aussi à l'égard de la Suisse. Les restrictions pour des motifs environnementaux selon le règlement (CEE) 2408/92 constituent une

44 Pour une compagnie suisse, les libertés de trafic signifieraient par exemple:
1^{re} liberté: droit de survol;
2^e liberté: escale technique (non commerciale);
3^e liberté: Zurich-Paris;
4^e liberté: Paris-Zurich;
5^e liberté: Zurich-Paris-Madrid (avec la possibilité de transporter des passagers entre Paris et Madrid);
6^e liberté: Stockholm-Zurich-Madrid;
7^e liberté: Paris-Madrid;
8^e liberté: Paris-Lyon (il s'agit là de cabotage, c'est-à-dire de vols domestiques opérés par des compagnies étrangères d'Etats membres de l'UE ou l'EEE, ce qui est autorisé depuis avril 1997).

exception: dans ce cas, la compétence des autorités suisses est préservée; le comité mixte statue en dernier recours.

Dans l'*art. 19*, les deux parties contractantes se garantissent mutuellement information et assistance dans le cadre des enquêtes sur de possibles infractions à l'accord. Lorsqu'une enquête menée par une institution communautaire concerne la Suisse ou des entreprises suisses, les autorités suisses doivent en être informées, et elles doivent avoir la possibilité de prendre position avant qu'une décision finale soit prise.

Dans la mesure où les institutions communautaires sont compétentes pour mener une procédure, leurs décisions ne peuvent, selon l'*art. 20*, être attaquées en dernière instance que devant la Cour européenne de justice.

Le comité mixte joue un rôle important dans la mise en œuvre de l'accord. Les *art. 21 et 22* règlent sa composition et les mécanismes de décision. La composition exacte des délégations est laissée au choix des deux parties; la participation d'experts, délégués par exemple par les cantons, peut s'avérer opportune en fonction des questions et problèmes à traiter. Les décisions du comité mixte ne peuvent être prises qu'avec l'accord des deux parties, mais sont obligatoires pour elles. Publiées au recueil officiel des lois fédérales, elles ne peuvent entrer en force que lorsque les conditions internes aux Etats sont remplies et que l'autre partie en a été informée. L'*art. 22* prévoit de plus la possibilité de mesures provisionnelles pour le cas où ces décisions ne seraient pas appliquées correctement ou dans un délai satisfaisant.

Une tâche importante du comité mixte consiste en la reprise du nouveau droit. L'*art. 22*, par. 6, contient une disposition transitoire pour la législation adoptée entre la signature et l'entrée en vigueur de l'accord. La procédure standard est cependant exposée à l'*art. 23*. Celui-ci prévoit que l'autre partie contractante doit être informée très tôt du nouvel instrument dont l'adoption est prévue. Le comité mixte est habilité à amender l'annexe de sa propre compétence ou, si nécessaire, à proposer une modification de l'accord lui-même. Une telle modification devrait toutefois faire l'objet des mêmes procédures internes que l'approbation de l'accord. Le comité peut cependant également adopter une décision obligatoire selon laquelle une modification législative est compatible avec l'accord et n'exige donc aucune adaptation. Il peut en outre décider de mesures qui s'imposeraient à la lumière de nouvelles lois, comme la suspension provisoire de certaines dispositions de l'accord. En ce qui concerne les modifications de l'annexe, l'accord suppose une délégation de compétence du Parlement au Conseil fédéral.

Les *art. 24 à 27* traitent des relations avec les pays tiers et les organisations internationales. Les deux parties restent en principe indépendantes dans leurs relations avec les pays tiers et leurs interventions dans le cadre d'organisations internationales. Un travail de coordination est fait au sein du comité. Les parties contractantes s'informent mutuellement sur les actions qu'elles projettent dans le domaine bilatéral ou dans le cadre de telles organisations. Si des accords avec des d'organisations internationales ou des dispositions d'accords bilatéraux devaient avoir des répercussions négatives pour les intérêts de l'autre partie contractante, et que l'on ne puisse parvenir à une entente dans le cadre des consultations bilatérales, l'autre partie pourrait suspendre temporairement l'application de certaines dispositions de l'accord.

Les *art. 28 à 36* contiennent les dispositions finales. L'*art. 28* prévoit la protection des informations, obtenues dans le cadre de l'accord, qui sont couvertes par le secret professionnel. Les différends concernant l'interprétation de l'accord sont en prin-

cipe, selon l'art. 29, réglés par le comité mixte. En accord avec les art. 22 et 23, la procédure en cas de modification de l'accord ou de non-observation par une des parties d'obligations découlant de l'accord est réglée aux art. 30 et 31. L'art. 32 institue l'annexe partie intégrante de l'accord. Selon l'art. 33, cet accord prévaut dans tous les domaines réglés dans les accords bilatéraux en vigueur avec les Etats membres de la CE, sous réserve des droits de trafic plus étendus (art. 16). Il s'agit d'une disposition qui a été inscrite dans l'accord pour des raisons de principe; ces répercussions pratiques devraient se limiter à des allègements en matière de droit douanier. L'art. 34 traite du champ d'application géographique de l'accord, qui couvre le territoire où le traité CE est applicable ainsi que le territoire suisse. Ainsi, en cas d'adhésion d'autres Etats à la CE, ces nouveaux membres seraient automatiquement parties à l'accord.

L'art. 35 contient deux dispositions transitoires essentielles dans l'éventualité d'une dénonciation de l'accord. Le par. 1 prolonge le délai de six mois jusqu'à la fin de la saison horaire en cours au moment de la dénonciation, de sorte que les opérations aériennes ne doivent pas être interrompues durant ladite saison. Les deux saisons horaires sont un standard mondial; elles s'achèvent au printemps (fin mars) et en automne (fin octobre). La protection des investissements prévue au second paragraphe est encore plus importante. Cette disposition était nécessaire, car en son absence, toute participation majoritaire suisse dans une compagnie communautaire (ou l'inverse) aurait dû être réduite à moins de 50 % et la situation de contrôle au sein du conseil d'administration abolie dans le délai de dénonciation de six mois, de manière à ce que la compagnie concernée puisse conserver son caractère communautaire, respectivement suisse.

Enfin, l'art. 36 contient des dispositions relatives à l'entrée en vigueur et à la dénonciation qui sont identiques dans les sept accords négociés.

253.3 Les déclarations relatives à l'accord

Un document séparé contient les déclarations faites en relation avec les sept accords. En ce qui concerne le transport aérien, les deux parties étaient d'avis qu'il faudrait établir une relation directe entre cet accord et d'autres accords similaires, comme dans le cadre de l'EEE ou avec les pays d'Europe centrale et de l'Est. Aucune disposition en ce sens ne pouvait cependant être incluse dans l'accord étant donné que cette question touche à la compétence des pays concernés. Les parties ont donc convenu de rédiger une déclaration commune à ce sujet.

En ce qui a trait à la compétence de la Cour de justice des Communautés européennes pour certaines questions juridiques qui découlent de l'accord, la Suisse a manifesté durant les négociations le souhait que les avocats suisses soient habilités à plaider devant ladite cour, sans devoir pour cela être habilités à plaider devant les tribunaux d'un pays membre de la CE. La Communauté ne s'est pas déclarée opposée en principe à cette demande, mais n'a pas été en mesure de la satisfaire par une inclusion dans l'accord, car celle-ci aurait nécessité une modification des statuts de la cour européenne. Toutefois, dès qu'une telle modification sera entreprise (p. ex. en relation avec un accord avec les pays d'Europe centrale et de l'Est), la Suisse attend que ce droit soit aussi aménagé pour les avocats suisses.

253.4 L'annexe à l'accord

L'annexe fait partie intégrante de l'accord. Elle énumère les instruments de droit communautaire secondaire directement applicables pour la Suisse, ou qui devront le cas échéant faire l'objet d'une transformation. La Suisse aura ainsi un statut équivalant à celui d'un Etat membre, et une compagnie suisse sera considérée dans la Communauté comme une compagnie communautaire. L'annexe comporte cinq chapitres:

- Troisième paquet de libéralisation et autres dispositions de droit aérien
- Règles de concurrence
- Harmonisation technique
- Sécurité aérienne
- Divers.

Les règlements du Conseil sont assez concrétisés pour pouvoir être immédiatement appliqués. Les directives exigent par contre une transformation en droit national. Comme une analyse des directives le montre, la plupart de celles-ci sont basées sur des décisions d'organisations internationales ou de forums tels que l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), la Conférence européenne de l'aviation civile (CEAC), les Joint Aviation Authorities (JAA) ou Eurocontrol, dont la Suisse est membre. La substance de ces directives est donc déjà largement ancrée dans le droit suisse. Les adaptations requises se limitent à la révision de quelques ordonnances; les détails sont exposés ci-après.

La plus grande signification pratique devrait revenir aux dispositions du troisième paquet de libéralisation, constitué des trois règlements 2407/92, 2408/92 et 2409/92 du 23 juillet 1992⁴⁵ concernant les licences des transporteurs aériens, l'accès au marché et les tarifs. Le premier chapitre comprend en outre des dispositions sur les compensations pour refus d'embarquement dans les transports aériens réguliers, les systèmes informatisés de réservation, l'attribution non-discriminatoire des créneaux horaires dans les aéroports et la responsabilité des transporteurs aériens en cas d'accident. Tous ces règlements sont, en tant que partie intégrante de l'accord, immédiatement applicables en Suisse. Ils n'ont donc pas à être transformés en droit national.

Aujourd'hui déjà, la législation suisse satisfait à la plupart des directives énumérées dans le premier chapitre. Il en est ainsi de la substance des trois directives sur la limitation du bruit des avions (ordonnance sur les restrictions d'utilisation des avions à réaction, RS 748.121.12 et ordonnance sur les émissions des aéronefs, RS 748.215.3). La directive sur l'acceptation mutuelle des licences du personnel pour exercer des fonctions dans l'aviation civile est également transformée (règlement concernant les licences du personnel navigant de l'aéronautique, RS 748.222.2); de plus, elle a été harmonisée dans le cadre des JAA, auxquelles la Suisse participe. Les disposition résultant de cette harmonisation (JAR-FCL) doi-

⁴⁵ Règlement (CEE) N° 2407/92 du Conseil du 23 juillet 1992 concernant les licences des transporteurs aériens, JO N° L 240 du 24 août 1992, p. 1; règlement (CEE) N° 2408/92 du Conseil du 23 juillet 1992 concernant l'accès des transporteurs aériens communautaires aux liaisons aériennes intracommunautaires, JO N° L 240 du 24 août 1992, p. 8; règlement (CEE) N° 2409/92 du Conseil du 23 juillet 1992 sur les tarifs des passagers et de fret des services aériens, JO N° L 240 du 24 août 1992, p. 15.

vent entrer en vigueur dans le courant de 1999. Une autre directive, portant celle-ci sur l'accès au marché de l'assistance en escale dans les aéroports n'est à ce jour pas encore pleinement transformée en droit suisse. L'objet de cette directive est réglé en grande partie dans les concessions et les règlements d'exploitation des aéroports. Une modification de l'ordonnance sur l'infrastructure aéronautique (RS 748.131.1) s'impose afin d'en permettre une transformation uniforme dans notre pays.

Le deuxième chapitre de l'annexe contient les actes les plus importants du droit communautaire de la concurrence, avec cependant la restriction de l'art. 2 de l'accord qui prévoit qu'ils ne s'appliqueront que dans le domaine du transport aérien. Ces actes sont fondés sur les art. 85 et 86 du traité CE, repris de manière pratiquement identique aux art. 8 et 9 de l'accord. Outre les premiers règlements d'application des art. 85 et 86, ce chapitre comporte de nombreux règlements sur l'application des règles de concurrence, par exemple en ce qui concerne l'octroi de subventions, la réglementation des exemptions concernant des catégories d'accords et pratiques concertées limitant la concurrence (tels que la planification conjointe et la coordination des horaires et les consultations tarifaires), ainsi que sur le contrôle des opérations de concentration entre entreprises.

Du fait de la position géographique de la Suisse et de la relation étroite de nos compagnies aériennes avec celles de la Communauté, ces règlements les touchent déjà dans les faits, la concurrence au sein de la Communauté ayant souvent eu un effet en Suisse.

Les dispositions sur l'harmonisation technique contenues dans le troisième chapitre ont pour objectif principal de s'assurer que les décisions des JAA sont appliquées de manière uniforme dans tous les Etats membres de la Communauté. En tant qu'Etat membre de plein droit des JAA, la Suisse a déjà transformé les prescriptions techniques correspondantes. C'est le même principe qui fonde les prescription relatives à l'harmonisation des règles techniques pour la sécurité aérienne. Il s'agit là de reprendre dans tous les Etats membres les normes de l'agence de contrôle de la circulation aérienne Eurocontrol, dont la Suisse est membre depuis 1992.

La directive du conseil établissant les principes fondamentaux régissant les enquêtes sur les accidents et les incidents dans l'aviation civile, qui figure au chapitre «sécurité aérienne» est transformée en droit suisse par l'ordonnance relative aux enquêtes sur les accidents d'aviation et sur les incidents graves (RS 748.126.3).

Le chapitre «divers» comporte deux directives concernant les voyages, vacances et circuits à forfait et les clauses abusives dans les contrats conclu avec les consommateurs. Outre le fait que la portée de ces directives est expressément limitée au transport aérien, le droit suisse est aujourd'hui déjà compatible avec elles. La loi sur les voyages à forfait du 18 juin 1993 (RS 944.3) correspond à leurs principes. Dans le domaine de l'aviation, les conditions générales de transport sont en outre conformes aux prescriptions de l'International Air Transport Association (IATA), lesquelles sont compatibles avec les directives; une protection suffisante des consommateurs est ainsi garantie au niveau du droit privé.

L'annexe apporte ainsi les nouveautés essentielles en relation avec le troisième paquet de libéralisation et des autres normes de droit aérien. Il sera important d'empêcher, à l'avenir aussi, une divergence des législations suisse et européenne dans le domaine couvert par l'accord.

254 Importance de l'accord pour la Suisse

Le transport aérien est un élément essentiel du système de transport public, en particulier dans le domaine transfrontalier. L'accord doit permettre à l'industrie suisse de ce secteur de participer au développement qu'il connaît actuellement en Europe. L'abandon de dispositions légales restrictives rapprochera encore l'offre des compagnies aériennes de la demande des passagers. De plus, les Etats n'interviendront, en ce qui concerne les tarifs, que dans les cas d'abus manifestes; les prix devraient ainsi s'inscrire à la baisse. Enfin, l'accord donne la liberté d'investir dans les compagnies aériennes, ce qui auparavant n'était possible que dans le cadre de participations minoritaires du fait de prescriptions nationales restrictives.

S'il est vrai que les aéroports suisses sont aussi concernés par l'accord, peu de choses devraient changer pour eux dans une première phase (cf. ch. 3.5.3.4). Il faut souligner que la directive sur la suppression des commerces hors taxes dans les aéroports n'est pas reprise dans cet accord. Il est possible que l'ouverture du marché engendre une augmentation du trafic vers certaines destinations particulièrement attractives, mais elle devrait être compensée en grande partie par l'abandon d'autres lignes exploitées jusqu'ici par manque d'alternatives. L'ouverture du marché ne devrait en soi pas constituer un facteur décisif de croissance du trafic, celui-ci se développant surtout en fonction de la demande sur le marché local. Il est significatif que les taux de croissance du trafic aérien en Suisse et dans la CE dont le ciel est déjà libéralisé ne soient que peu différents.

Les avantages de l'accord l'emportent largement sur ses désavantages. Une offre de transport aérien riche et conforme aux réalités des réseaux internationaux est importante pour le développement de la place économique suisse d'une part, et d'autre part d'une signification centrale pour les personnes et les entreprises actives dans le domaine aérien, qui pourront ainsi lutter à armes égales avec leurs concurrents proches sur le marché européen.

255 Adaptations du droit suisse

Avec la révision, entrée en vigueur le 15 novembre 1998, de la loi sur l'aviation (RS 748.0), la Suisse a déjà procédé aux adaptations requises au niveau des lois. La loi prévoit toutefois que l'ouverture du marché aux entreprises communautaires ne sera effective qu'après l'entrée en vigueur d'un accord international en ce sens. La Suisse s'est ainsi préparée à cette ouverture sans devoir faire de concession préalable.

26 Accord sur le transport de marchandises et de voyageurs par rail et par route

261 Négociations et accord

261.1 Situation initiale

Depuis 1993, les relations entre la Communauté et la Suisse dans le domaine des transports reposent principalement sur l'Accord entre la Suisse et la CE sur le transport de marchandises par route et par rail (accord de 1992; RS 0740.71). Cet accord

d'une durée de douze ans (échéance en 2005) porte sur la coopération en matière de transport ferroviaire (infrastructures à réaliser, priorité au trafic combiné), ainsi que sur certaines facilitations du trafic routier.

Dans le secteur de l'accès au marché des transports routiers, les relations entre la Suisse et les Etats membres sont réglées par des accords bilatéraux (à l'exception de l'Irlande).

Suite au refus de l'accord EEE en décembre 1992, la Suisse a proposé en janvier 1993 à la CE l'ouverture de négociations bilatérales, en prenant pour base l'art. 13 de l'accord de transit. Selon cet article, la négociation devait porter sur l'accès réciproque aux marchés de transport de marchandises par route.

Dans son mandat de négociation de mars 1995, la CE a immédiatement mis sur la table la question des 40 t, ce qui a eu pour effet d'étendre le champ d'application du futur accord au domaine de la politique coordonnée des transports dans l'arc alpin. Enfin, les parties ont saisi l'occasion desdites négociations pour englober également dans leurs discussions la question de l'accès aux infrastructures ferroviaires («free access»).

L'abandon de la limite des 28 t, décidée par le Conseil fédéral en avril 1996 (changement de paradigme), était une condition indispensable pour permettre la continuation et l'aboutissement des négociations avec la CE. En contrepartie, la Suisse a cependant obtenu que cette augmentation de la limite de poids soit accompagnée d'une augmentation parallèle de la fiscalité routière, ce qui constitue l'un des éléments essentiels permettant de réaliser une politique coordonnée des transports dans l'arc alpin. C'est également en avril 1996 qu'est née l'idée d'un accord subdivisé en étapes (de l'entrée en vigueur à fin 2000; 2001–2004; dès 2005). En automne 1996, la négociation a principalement porté sur le «processus de rendez-vous» qui aurait conduit à l'élaboration d'un accord contenant les principes d'une politique coordonnée des transports, les détails chiffrés surtout en matière de fiscalité étant fixés plus tard. Rejetée par le Conseil des ministres transports en automne 1996, cette idée a fait place à diverses propositions de la Commission (fixation d'un plafond fiscal pour un transport en transit à travers la Suisse; accès à 40 t au Plateau suisse).

C'est au printemps 1997 qu'est apparue la question politique principale du dossier «transports terrestres»: la fixation d'une valeur fiscale moyenne pondérée pour un trajet à 40 t entre Bâle et Chiasso basée sur la structure de la flotte circulant en Suisse et composée de prix différents selon la classification EURO. En automne 1997, l'offre suisse s'est précisée en comprenant des propositions de tarification routière, des contingents à 40 t valables en Suisse et des clauses de sauvegarde. Suite à d'intenses négociations, la Commission européenne, assistée de la présidence britannique et la Suisse ont pu se mettre d'accord sur le compromis de Kloten du 23 janvier 1998. L'élément principal de ce compromis a été la fixation à 200 euros du prix pour un trajet de 300 km pour un véhicule de 40 t traversant la chaîne alpine en 2005. Ce compromis n'a toutefois pas été avalisé par les ministres lors du Conseil transports du 17 mars 1998 en raison de l'opposition de certains Etats membres. Le oui à la redevance poids lourds liée aux prestations (RPLP) en septembre et au financement des projets d'infrastructure des transports publics en novembre, les délibérations des ministres des transports et des affaires étrangères à la fin de novembre et au début de décembre constituaient les prémises de la décision politique de conclure les accords. C'est finalement à Bruxelles dans la nuit du 30 novem-

bre au 1^{er} décembre 1998 – à l’occasion du Conseil des ministres transports – que les négociations ont pu aboutir et déboucher sur l’accord sur les transports terrestres commenté ci-après.

261.2 Objectifs de la négociation

Les buts principaux de la Suisse dans le cadre des négociations bilatérales étaient, d’une part, d’assurer que sa politique des transports, en particulier l’augmentation prévue de la fiscalité routière, soit acceptée par la CE et, d’autre part, de fixer les objectifs d’une politique coordonnée des transports dans l’arc alpin, basée sur les principes de développement durable et d’efficacité du système de transport, dans un accord. Il s’agissait également d’améliorer les conditions-cadres de la place économique suisse, en assurant l’accès aux marchés ferroviaires et routiers de personnes et de marchandises.

En renforçant la coordination en matière d’infrastructure et d’offre ferroviaire et de transport combiné dans l’arc alpin, en particulier sur les lignes d’accès à la NLFA au Nord et au Sud de la Suisse, l’accord répond également à l’objectif d’intégrer les projets ferroviaires suisses dans le programme de développement des infrastructures de la CE (projets TEN). En outre, cette coordination en matière d’infrastructures ferroviaires contribuera à faciliter l’objectif suisse de transfert du trafic de la route au rail et ceci à l’échelon européen.

Les résultats des négociations, en particulier ceux contenus dans les titres II à IV de l’accord ont permis à la Suisse d’atteindre les objectifs susmentionnés.

261.3 Contenu de l’accord

L’accord sur les transports terrestres conclu entre la CE et la Suisse est subdivisé en cinq titres. Il comprend, outre le préambule, 58 articles et dix annexes faisant partie intégrante de l’accord. Enfin, des déclarations des parties contractantes complètent l’accord et servent avant tout à mieux l’interpréter.

261.31 Préambule

Le préambule de l’accord définit les trois domaines principaux de celui-ci, à savoir la libéralisation de l’accès au marché des transports routiers de marchandises et de voyageurs, l’accès au marché des transports ferroviaires de voyageurs et de marchandises, ainsi que la coordination des politiques de transport communautaire et suisse, en particulier dans l’arc alpin.

La protection de l’environnement, la concurrence entre modes de transport et la couverture des coûts par les modes de transports qui les occasionnent constituent autant d’éléments-clés pris en compte par les parties contractantes dans l’élaboration de l’accord.

261.32 Dispositions générales

Le Titre I de l'accord (art. 1 à 4) fixe les principes, objectifs généraux et le champ d'application de cet instrument international et contient une série de définitions nécessaires à la bonne compréhension du texte. Il règle également les rapports entre l'accord de 1992 (accord sur le transit) et le nouvel accord. Aux termes de *l'art. 1*, l'accord sur les transports terrestres vise à libéraliser l'accès des parties contractantes à leur marché des transports routiers et ferroviaires des marchandises et des voyageurs, ainsi qu'à déterminer les modalités d'une politique coordonnée des transports. De tels objectifs sont basés sur des principes généraux tels la réciprocité, le libre choix du mode de transport et la non-discrimination et permettront d'assurer un écoulement plus efficace du trafic sur l'itinéraire techniquement, géographiquement et économiquement le plus adapté pour tous les modes de transport visés par l'accord. En d'autres termes, il s'agit avant tout d'éviter ou de restreindre tout trafic dit de détournement.

Le champ d'application de l'accord défini à *l'art. 2* précise les types de trafic pris en considération dans l'accès au marché des transports routiers, à savoir le trafic bilatéral, de transit, triangulaire et le grand cabotage. L'accord porte également sur le transport ferroviaire international de voyageurs et de marchandises et le transport combiné international, mais non sur les transports urbains, suburbains ou régionaux. Enfin la compétence *ratione personae* est limitée aux entreprises de transport routier ou aux entreprises ferroviaires établies dans le territoire de l'une des parties contractantes.

L'art. 3 contient une série de définitions permettant d'interpréter clairement les notions et éléments essentiels de l'accord. Les définitions correspondent à celles utilisées habituellement dans le domaine des transports.

L'art. 4 précise que l'accord sur les transports terrestres n'affecte en rien les droits et obligations des parties résultant de l'accord de 1992 (accord sur le transit) qui arrivera à échéance en 2005, à l'exception des dérogations spécialement prévues par le nouvel accord (voir en particulier les art. 7, 8, 15 et 16).

261.33 Transports internationaux routiers

Le Titre II de l'accord définit le régime applicable en matière d'accès au marché des transports routiers de marchandises (art. 9 à 16) et de voyageurs (art. 17 à 21), ainsi que l'harmonisation des règles de concurrence nécessaires à l'établissement d'un tel marché (art. 5 à 8).

261.331 Dispositions communes

L'art. 5 et l'annexe 1, section 1, règlent la question de l'accès à la profession de transporteur par route, portant en particulier sur les critères d'honorabilité, de capacité financière et de capacité professionnelle. Pour rendre sa législation équivalente à celle applicable en la matière au sein de la CE, le Conseil fédéral mettra en vigueur la section 3 (art. 7 à 15) de la Loi fédérale du 18 juin 1993 sur le transport de voyageurs et les entreprises de transport par route (RS 744.10), conformément aux termes de l'art. 24 de cette même loi.

Conformément à l'art. 6 et à l'annexe 1, section 2, l'équivalence des législations devra également s'effectuer en matière sociale, soit plus particulièrement en matière d'appareil de contrôle (tachygraphe), de temps de conduite et de repos des chauffeurs, ainsi qu'en matière de formation de conducteurs de véhicules de transport par route. Une telle équivalence existe déjà par le biais de l'Ordonnance du 19 juin 1998 sur la durée du travail et du repos des conducteurs professionnels de véhicules automobiles (RS 822.221).

L'art. 7 qui renvoie à l'annexe 1, section 3 de l'accord constitue l'une des dispositions-clés de cet instrument international. Elle concrétise le changement de paradigme voulu par le Conseil fédéral, à savoir l'augmentation de la limite de poids à 34 t au 1^{er} janvier 2001 pour tous les types de trafic et à 40 t au 1^{er} janvier 2005. Une telle augmentation doit toutefois être impérativement accompagnée par la mise en place de redevances routières définies au Titre IV de l'accord. Cette adaptation progressive de la limite de poids aux dispositions applicables dans la CE nécessite la modification de la Loi fédérale du 19 décembre 1958 sur la circulation routière (RS 741.01), en particulier de son art. 9.

La Suisse dispose également d'une période transitoire de deux ans à dater de l'entrée en vigueur de l'accord pour rendre équivalente au droit communautaire sa législation relative au contrôle technique des véhicules, soit l'ordonnance du 19 juin 1995 concernant les exigences techniques requises pour les véhicules routiers (RS 741.41).

Hormis les exceptions énoncées ci-avant, la Suisse devra, dans les six mois suivant la signature de l'accord, rendre sa législation équivalente à la législation communautaire relative aux conditions techniques régissant le transport routier. (Pour le détail des modifications légales à effectuer dans ce domaine, voir ch. 261.5). Enfin, chaque partie contractante s'engage à ne pas soumettre les véhicules homologués dans l'autre partie contractante à des conditions plus restrictives que celles en vigueur sur son propre territoire.

L'art. 8 et l'annexe 2 règlent la question des contingents pour véhicules de 40 t que la CE et la Suisse reçoivent durant la période transitoire (de l'entrée en vigueur de l'accord au 31 décembre 2004).

Le tableau suivant détermine, d'après les années, le volume des contingents et le prix de référence d'une autorisation pour véhicules de 40 t:

**Réglementation dérogatoire pour les années 2000–2004: contingents de 40 t
(valables tant pour la Suisse que pour la CE)**

Année:	Poids:	Nombre de courses:	Catégorie d'émissions:	Prix:
➤ 2000 ⁴⁶	40 t	250 000		180 francs (transit) 70 francs (importation/exportation)
➤ 2001/2	40 t	300 000	EURO 0	252 francs (trajet de 300 km; Bâle– Chiasso = référence) correspond à une redevance maximale de 2,10 ct/tkm (pour les contingents du trafic intérieur, de transit, d'importation et d'exportation)
			EURO I	211 francs (trajet de 300 km; Bâle– Chiasso = référence) correspond à une redevance maximale de 1,75 ct/tkm (pour les contingents du trafic intérieur, de transit, d'importation et d'exportation)
			EURO II/III	178 francs (trajet de 300 km; Bâle– Chiasso = référence) correspond à une redevance maximale de 1,48 ct/tkm (pour les contingents du trafic intérieur, de transit, d'importation et d'exportation)
➤ 2003/4	40 t	400 000	EURO 0	300 francs (trajet de 300 km; Bâle– Chiasso = référence) correspond à une redevance maximale de 2,50 ct/tkm (pour les contingents du trafic intérieur, de transit, d'importation et d'exportation)
			EURO I	240 francs (trajet de 300 km; Bâle– Chiasso = référence) correspond à une redevance maximale de 2,00 ct/tkm (pour les contingents du trafic intérieur, de transit, d'importation et d'exportation)
			EURO II/III	210 francs (trajet de 300 km; Bâle– Chiasso = référence) correspond à une redevance maximale de 1,75 ct/tkm (pour les contingents du trafic intérieur, de transit, d'importation et d'exportation)

⁴⁶ Pour le cas où l'accord est en vigueur à cette date.

Dans une déclaration jointe à l'accord, la CE précise que ses contingents seront utilisés par moitié pour des courses de transit et, par moitié, pour des courses d'importation et d'exportation. De son côté, la Suisse indique, dans une déclaration également jointe à l'accord, que les contingents prévus pour le trafic d'importation, d'exportation et de transit et attribués à ses propres transporteurs ne dépasseront pas le 50 % du volume total accordé à la Suisse.

Le prix forfaitaire de 180 francs pour une course de transit effectuée en l'an 2000 vaut pour un seul trajet. En revanche, le prix forfaitaire de 70 francs pour une course d'importation et d'exportation durant l'année 2000 vaut pour un trajet aller/retour. Les prix indiqués dans le tableau pour les années 2001 à 2004 et variant d'après les catégories EURO sont des prix de référence valables pour un trajet de 300 km à travers la chaîne alpine. Des trajets plus courts ou plus longs seront calculés en proportion des kilomètres parcourus et sur la base du système RPLP correspondant. A partir du 1^{er} janvier 2005, les véhicules de 40 t ne seront plus soumis à un régime de contingent ou d'autorisations, conformément au principe de la non-introduction de restrictions quantitatives unilatérales.

261.332 Transports internationaux routiers de marchandises

Au sein de l'UE, la libéralisation de l'accès au marché des transports routiers de marchandises a été l'un des objectifs du Marché unique européen. Un tel objectif, la Suisse l'avait également à l'esprit lorsqu'elle a signé l'accord de 1992 (cf. art. 13 de cet accord). En effet, dans le secteur des transports routiers de marchandises, les relations entre notre pays et les Etats membres de l'UE sont pour l'instant réglées au moyen d'accords bilatéraux qui souvent constituent un frein aux échanges (contingentement, trafic triangulaire le plus souvent non-libéralisé).

Le chapitre B du Titre II de l'accord permet de remédier à cette situation en prévoyant une libéralisation progressive de l'accès au marché entre les parties contractantes. Aux termes de l'*art. 9*, le transport de marchandises entre les territoires des parties (trafic bilatéral, p. ex. Zurich–Stuttgart) sera libéralisé dès l'entrée en vigueur de l'accord (abolition des contingents) et exécuté sous le couvert d'une licence dont le modèle figure à l'*annexe 3*. Ce document remplace toute autorisation bilatérale échangée entre les Etats membres et la Suisse. Sur le plan législatif suisse, la procédure régissant la délivrance, l'utilisation, le renouvellement et le retrait des licences sera réglée par la Loi fédérale sur le transport de voyageurs et les entreprises de transport par route et son ordonnance d'exécution.

L'*art. 10* prévoit également la libéralisation des transports de marchandises en transit à travers le territoire des parties (trafic de transit), et cela dès l'entrée en vigueur de l'accord. La seule exception à ce régime est le transit à travers l'Autriche pour lequel la Suisse, à l'instar des Etats membres de l'UE, devra reprendre le système des écopoints. Ce système défini à l'*art. 11* sera appliqué jusqu'à fin 2003 et fera l'objet d'un arrangement administratif établi d'un commun accord entre les parties contractantes.

La libéralisation du grand cabotage pour les transporteurs suisses (appelé aussi trafic triangulaire intra-communautaire, p. ex. Zurich–Berlin–Amsterdam) prévue à l'*art. 12* sera introduite par étapes. Dès l'an 2001, de tels transports sont limités à une opération de transport, sur la route du retour, consécutive à un transport de marchandises entre la Suisse et un Etat membre de la Communauté. Jusqu'à cette

date toutefois, les droits existants découlant des accords bilatéraux en vigueur et mentionnés à l'*annexe 5* continueront à pouvoir être exercés (certains Etats membres reconnaissent en effet aujourd'hui déjà aux transporteurs suisses le droit d'effectuer librement des transports triangulaires intra-communautaires). Le grand cabotage sera entièrement libéralisé dès l'an 2005.

Les opérations de transport triangulaire entre la Suisse et les pays tiers (p. ex. transport Berlin-Varsovie par un transporteur suisse) sont pour la plupart réglées par les dispositions d'accords bilatéraux conclues entre la Suisse et ces pays. La majorité de ces accords prévoient la libéralisation du trafic triangulaire, voire un régime de contingent pour de telles opérations. Si ces dernières devraient toutefois toucher le territoire de la Communauté, il conviendra de tenir compte des accords que la Communauté aura passés avec ces Etats pour déterminer le degré de libéralisation de tels trafics. Un tel principe destiné à assurer la réciprocité de traitement entre les opérateurs communautaires et suisses est indiqué à l'*art. 13* de l'accord. Dans l'attente d'éventuels accords Communauté-pays tiers, les droits figurant dans les accords entre les Etats membres et la Suisse et concernant le transport avec les pays tiers (cf. *annexe 5*) demeurent réservés. Suite à l'établissement d'un régime Communauté-pays tiers régissant les transports triangulaires, la Suisse pourrait être tenue – dans la mesure nécessaire – de conclure ou d'adapter ses accords bilatéraux avec ces pays tiers, de manière à harmoniser les régimes applicables sur l'ensemble des territoires concernées par de telles opérations.

Selon l'*art. 14*, le transport entre deux points situés sur le territoire d'un Etat membre de la Communauté (p. ex. Munich–Berlin) et effectué par un véhicule immatriculé en Suisse reste interdit (interdiction du cabotage national). Il en va de même pour un transport effectué entre deux points situés en Suisse par un transporteur de la CE (p. ex. Berne-Lausanne).

L'*art. 15* règle la question de l'interdiction de circuler la nuit et le dimanche et ses exemptions, ainsi que d'autres exemptions de la limite de poids. L'interdiction de circuler la nuit sur le territoire suisse entre 22 heures et 5 heures est maintenue telle quelle. Dans une déclaration jointe à l'accord, la Suisse précise toutefois qu'elle est prête – en coopération avec les Etats voisins concernés – à accepter l'extension des heures d'ouverture des bureaux de douane (le soir jusqu'à 23 heures et le matin dès 4 heures), ainsi qu'à diminuer le temps de passage de la frontière, de manière à faciliter les opérations de dédouanement et, partant, la fluidité du passage de la frontière et du trafic dès l'ouverture des barrières, qui reste fixée à 5 heures. Un catalogue des mesures est en préparation dans le cadre du Comité mixte CH-CE établi par l'accord de 1992. Par ailleurs, les exemptions à l'interdiction de circuler la nuit mentionnées à l'*art. 92*, al. 3, de l'ordonnance du 13 novembre 1962 sur les règles de la circulation routière (RS 741.11) sont reprises à l'*annexe 6* (en particulier le transport de denrées agricoles périssables et le transport de fleurs coupées).

Les exemptions à la limite de poids pendant la période se terminant au 31 décembre 2004 ou se prolongeant au delà de cette date figurent à l'*annexe 6* et correspondent à celles existant aujourd'hui dans la législation suisse.

Les exemptions à l'interdiction de circuler la nuit peuvent être obtenues auprès d'un guichet unique (l'OFROU en vertu de l'*art. 92*, al. 2, OCR), mais la compétence des cantons de délivrer de telles autorisations subsiste. On relèvera enfin que l'*art. 16* prévoit la suppression du système de surplus (cf. *annexe 6*, point II 3 et 4 de

l'accord de 1992), lequel n'a plus sa raison d'être en raison des contingents pour véhicules de 40 t garantis aux parties contractantes.

261.333 Transports internationaux de voyageurs en autocar et autobus

Le chapitre C du Titre II de l'accord porte sur l'accès au marché des transports internationaux de voyageurs par route. Ce chapitre et plus particulièrement *l'annexe 7* qui y est liée reprend quasi intégralement les dispositions du Règlement (CEE) n° 11/98 du 11 décembre 1997 modifiant le règlement (CEE) n° 684/92 établissant des règles communes pour les transports internationaux de voyageurs effectués par autocars et autobus.

L'art. 17 règle les conditions d'accès à la profession tant pour les transporteurs pour compte d'autrui que pour compte propre (voir commentaires relatifs à l'art. 5). Pour les transporteurs suisses, une licence semblable à la licence communautaire leur permettra d'exécuter des transports internationaux de voyageurs effectués par autocars et autobus. Le modèle et les procédures régissant la délivrance, l'utilisation et le renouvellement des licences sont couvertes par des dispositions suisses équivalentes au droit communautaire. Celles-ci figurent au chapitre 5 de l'Ordonnance du 25 novembre 1998 sur les concessions pour le transport des voyageurs (OCTV; RS 744.11).

Il est à noter que l'accord sur les transports terrestres – en particulier l'annexe 7 déroge sur certains points à l'OCTV (la législation communautaire ne parle p. ex. plus de services de navettes; les conditions d'octroi des autorisations prévues dans l'annexe 7 diffèrent quelque peu de celles de l'OCTV). Conformément à l'art. 6 de la loi fédérale sur le transport de voyageurs et les entreprises de transport par route, de telles dérogations sont cependant possibles dans le cadre de l'exécution d'accords internationaux (pour les détails, voir ch. 261.5).

L'art. 18 définit le régime applicable en matière d'accès au marché. Les services occasionnels (circuits touristiques à portes fermées; services touristiques de navette avec hébergement en hôtel), sont exemptés de toute autorisation et exécutés sous le couvert d'un document de contrôle (feuille de route). Les services réguliers spécialisés (transport de travailleurs, d'écoliers, de militaires) sont exemptés d'autorisation, à condition d'être couverts, sur le territoire de la Communauté, par un contrat conclu entre l'organisateur et le transporteur. Sur le territoire suisse, de tels services internationaux sont exemptés de toute autorisation.

Les déplacements à vide des véhicules en rapport avec les types de transports précités sont également exemptés de toute autorisation. Une telle libéralisation oblige la Suisse à modifier l'ordonnance du 19 juillet 1960 concernant le dédouanement intérimaire de véhicules routiers (RS 631.251.4), et plus particulièrement son art. 3.

Les services réguliers (p. ex. service de ligne Genève-Nice) sont soumis à autorisation.

En Suisse, les transports par route pour compte propre sont exemptés d'autorisation. Sur le territoire communautaire, de tels services sont soumis à un régime d'attestation. Les opérations triangulaires avec pays tiers sont réglées par *l'art. 19* (voir commentaires portant sur l'art. 13).

Conformément à l'art. 20, tant le grand cabotage que le cabotage national ne sont pas autorisés en vertu de l'accord. Toutefois, les droits existants découlant des accords bilatéraux entre les Etats membres de la Communauté et la Suisse et contenus dans la liste figurant à l'annexe 8 demeurent réservés et continuent à pouvoir être exercés. L'art. 21 règle les questions de procédure applicables en la matière et l'art. 22 permet d'étendre jusqu'à leur expiration la validité des autorisations des services existant à la date d'entrée en vigueur de l'accord.

261.34 Transports ferroviaires internationaux

Le titre III de l'accord définit le régime applicable en matière d'accès réciproque à l'infrastructure ferroviaire des parties contractantes (art. 23 et 24) en trafic international de voyageurs et de marchandises et précise les conditions que les entreprises ferroviaires doivent remplir pour obtenir ce droit (art. 25 à 29).

L'art. 23 précise les conditions dans lesquelles doivent pouvoir opérer les entreprises ferroviaires. Les parties contractantes doivent leur assurer une indépendance de gestion suffisante pour pouvoir ajuster leurs activités aux besoins du marché. En outre, les transports et l'infrastructure des chemins de fer doivent être séparés au moins sur le plan comptable, afin d'éviter des subventions croisées entre ces deux secteurs.

Ces dispositions ont déjà été traduites dans le droit suisse. En effet, l'art. 62 de la Loi sur les chemins de fer, selon sa modification du 20 mars 1998 (RS 742.101) prévoit que l'infrastructure doit être séparée sur les plans comptable et de l'organisation des autres activités de l'entreprise.

En ce qui concerne les CFF, la réforme des chemins de fer les a transformés en une société anonyme de droit public, ce qui leur garantit un statut d'indépendance suffisant au titre du droit ferroviaire de la CE. Enfin, dans le cadre de la convention sur les prestations, les CFF sont libres d'adapter leur offre à l'évolution des besoins du marché en trafic international.

L'art. 24 et l'annexe 1, section 4 indiquent l'étendue des droits de transit et d'accès à l'infrastructure ferroviaire. Ceux-ci sont déterminés par la législation communautaire actuelle, à savoir les directives 91/440, 95/18 et 95/19 CE. La solution la plus libérale en la matière a été accordée aux services combinés internationaux, puisque les entreprises ferroviaires effectuant de tels transports obtiennent un droit d'accès à l'infrastructure. A ce titre, elles peuvent, en plus du transit du territoire suisse ou d'un pays membre de la CE, prendre en charge des marchandises lors d'un transport international en direction ou en provenance de ces pays. Par contre, pour les autres transports ferroviaires internationaux (art. 24, ch. 1), il est nécessaire de former des regroupements internationaux, c'est-à-dire de créer une association d'au moins deux entreprises ferroviaires établies dans deux états membres de la CE ou, pour l'une d'elles, en Suisse. Ces regroupements internationaux obtiendront des droits d'accès uniquement dans les états où sont établies les entreprises ferroviaires qui les constituent, ainsi que des droits de transit dans tous les états membres de la CE ou en Suisse.

Pour l'instant, une entreprise ferroviaire individuelle ne peut donc bénéficier de droits d'accès et de transit, ni au titre de l'art. 24, ch. 1, ni au titre de la législation communautaire à laquelle il est fait référence dans l'annexe 1, section 4. Néanmoins,

il est possible que le droit communautaire octroie cette possibilité dans le futur. Dans cette hypothèse, la notion d'entreprise ferroviaire individuelle a déjà à ce stade été intégrée dans l'énoncé de l'art. 24, ch. 1. Ainsi, il sera nécessaire de modifier uniquement l'annexe 1, section 4 en citant le nouvel acquis communautaire et non le corps de l'accord lui-même. Cette solution présente l'avantage de la souplesse, puisque, selon l'art. 55 de l'accord, cette annexe peut être modifiée par une décision du Comité mixte.

Comme le précise l'art. 25, l'entreprise ferroviaire doit être en possession d'une licence pour pouvoir faire une demande d'accès à une infrastructure. Pour obtenir ce document, elle doit répondre à des exigences en matière d'honorabilité, de capacité financière, de capacité professionnelle et de couverture d'assurance. Les art. 4 à 6 de l'ordonnance sur l'accès au réseau (OARF) du 25 novembre 1998 (RS 742.122) prévoient déjà des dispositions largement analogues.

Selon l'art. 26, l'entreprise ferroviaire doit obtenir en plus de la licence un certificat de sécurité auprès d'une instance désignée par la partie contractante où se trouve l'infrastructure empruntée. Comme cela est déjà précisé dans l'art. 8 de l'OARF, cela signifie que toute entreprise souhaitant circuler sur une ligne suisse devra prouver qu'elle est à même de respecter les exigences techniques et de sécurité fixées par la législation nationale pour le trajet concerné.

L'art. 27 précise les procédures d'attribution des sillons horaires lorsqu'un chemin de fer fait une demande d'accès à l'infrastructure. L'organisme chargé de la répartition des capacités disponibles doit garantir un traitement équitable et non discriminatoire. Il communique la demande à l'ensemble des gestionnaires d'infrastructure concernés et se prononce dans les deux mois. En outre, lors de la répartition des capacités d'infrastructure, la priorité peut notamment être donnée aux services fournis dans l'intérêt du public.

Afin d'assurer l'équilibre des comptes, l'art. 28 prévoit que l'entreprise ferroviaire ou le regroupement international empruntant les lignes du gestionnaire d'une infrastructure doit lui payer une redevance. Comme la Suisse l'a déjà fait dans le chapitre 6 de l'OARF, chaque partie contractante peut définir les modalités de fixation de ces redevances.

L'art. 29 exige que les décisions du gestionnaire de l'infrastructure prises en matière de répartition des sillons ou en ce qui concerne les redevances prélevées soient susceptibles d'un recours devant une instance indépendante. Une telle commission d'arbitrage est prévue par l'art. 40a) de la Loi sur les chemins de fer. Les décisions de l'instance susmentionnée doivent en outre être soumises à un contrôle juridictionnel. Cette dernière condition est également remplie par la Suisse, puisqu'un recours de droit administratif contre les décisions de la commission d'arbitrage peut être déposé auprès du Tribunal fédéral.

261.35 Politique coordonnée des transports

Le titre IV de l'accord définit les objectifs à atteindre en matière de politique des transports (art. 30 à 32), les mesures à prendre en vue d'améliorer l'offre de transports ferroviaires et combinés (art. 33 à 36), le système de redevances pour les transports routiers (art. 37 à 42), les mesures d'accompagnement (art. 43 à 45), ainsi que les clauses de sauvegarde (art. 46 à 48).

261.351 Dispositions générales

Selon *l'art. 30*, l'un des objectifs fondamentaux de l'accord est de tendre autant que possible vers une politique coordonnée des transports alliant l'efficacité des systèmes de transports à la protection de l'environnement. Afin d'éviter le trafic de détournement dans l'Arc alpin et les émissions polluantes inutiles qui en découlent, les conditions des systèmes de transports devront en outre être rendues comparables. En augmentant progressivement sa limite de poids et en rendant équivalentes ses dispositions sociales en matière de transports routiers à celles en vigueur dans la CE, la Suisse satisfera à cet objectif. Avec la décision des Ministres des transports les 30 novembre et 1^{er} décembre 1998 d'accepter une redevance moyenne de 84 euros pour le trajet Kufstein–Brenner, une certaine comparabilité existera également en matière de fiscalité. En effet, le niveau de redevance prélevé par kilomètre parcouru est pour ainsi dire égal sur les itinéraires de transit suisses et autrichiens.

L'art. 31 décrit de manière générale les mesures permettant de mettre en œuvre progressivement les objectifs de mobilité durable et de saine concurrence, à savoir le développement des infrastructures et la mise à disposition de transports ferroviaires ainsi que l'établissement de systèmes appropriés de redevances pour le transport routier. Ces mesures devraient être mises en œuvre de manière si possible coordonnée.

L'art. 32 fixe les principes à respecter en matière de politique des transports. Il est notamment rappelé que les mesures prises ne doivent pas être discriminatoires et doivent permettre le libre-choix du mode de transport. La redevance poids lourds proportionnelle aux prestations respecte ces principes. Les parties contractantes s'interdisent également l'introduction de restrictions quantitatives unilatérales. Comme cela est mentionné à l'art. 8, ch. 6, cela signifie en particulier que les véhicules lourds utilisés pour les transports de marchandises doivent être exemptés de tout régime de contingent ou d'autorisations. A ce propos, l'on rappellera que l'art. 106, ch. 8, de la LCR ne prévoit la possibilité d'introduire des contingents qu'à l'égard de véhicules immatriculés dans un pays soumettant les transporteurs suisses à un tel système. En outre, l'imposition des modes de transports doit être proportionnelle aux coûts qu'ils occasionnent. Enfin, les principes de la territorialité, de la transparence des mesures prises et de la réciprocité doivent être respectés.

261.352 Transports ferroviaires et combinés

Aux termes de *l'art. 33*, les parties contractantes s'engagent, tout en garantissant le libre jeu des forces du marché et l'autonomie des entreprises ferroviaires, à mettre en place une offre ferroviaire et de transport combiné suffisante en termes de capacité et compétitive par rapport au transport par route, tant sur le plan qualitatif, qu'au niveau du prix. Dans ce sens et afin de garantir un système performant sur de longues distances, la Suisse et la CE amélioreront l'interconnexion de leur réseau ferroviaire et prendront les mesures infrastructurelles et opérationnelles nécessaires à cet effet.

Dans *l'art. 34*, les parties contractantes confirment les engagements pris en matière d'infrastructures ferroviaires dans le cadre de l'accord de 1992. Pour la Suisse, il s'agit de la réalisation des tunnels de base à travers le Gothard et le Loetschberg. De son côté, la Communauté améliorera la capacité des voies d'accès nord et sud à la

NLFA, conformément aux lignes directrices contenues dans la décision 1692/96 du Parlement européen et du Conseil relative au réseau transeuropéen de transport (TEN). Ce document définit les grands axes d'intérêt communautaire et comprend notamment la NLFA. Un sous-groupe du Comité mixte sera chargé de surveiller la coordination de ces projets ferroviaires, en veillant en particulier à harmoniser l'échéancier des travaux de manière à adapter les capacités à la demande. En relation avec l'amélioration des voies d'accès, l'on rappellera que la Convention entre la Suisse et l'Allemagne sur la garantie de la capacité des lignes d'accès nord à la NLFA est entrée en vigueur en juin 1998. Un accord bilatéral du même type est actuellement négocié avec l'Italie.

Afin de mettre en place une offre ferroviaire et de transport combiné compétitive, l'art. 35 autorise les parties contractantes à accorder des aides publiques à ces modes de transports. Elles peuvent en particulier contribuer au financement des infrastructures ferroviaires, des terminaux et du matériel de transport utilisé en trafic combiné. Elles peuvent également participer à la couverture des coûts d'exploitation non couverts des services de transport combiné en transit par la Suisse, étant entendu que ces aides ne doivent pas créer de distorsions de concurrence entre opérateurs. En outre, les parties contractantes ont la possibilité de commander aux chemins de fer des prestations de service public, si ces prestations permettent par exemple de réduire les atteintes à l'environnement. En relation avec cet article, l'on rappellera que l'ordonnance sur le trafic combiné du 29 juin 1988 (RS 742.149), modifiée le 25 novembre 1998, permet d'accorder des contributions d'exploitation, ainsi que des contributions d'investissement à fonds perdu ou des prêts à taux d'intérêt préférentiel pour les installations et équipements utilisés par ce mode de transport.

L'art. 36 prévoit une série de mesures visant à améliorer la qualité et les capacités des services de transport combiné. Dans ce contexte, conformément à l'accord de 1992, la Suisse s'est engagée à mettre en place une offre de transport combiné accompagné compétitive par rapport au transport routier pendant la phase transitoire prévue à l'art. 8. Les parties contractantes s'engagent en outre à améliorer la surveillance du respect des réglementations en matière de normes techniques et sociales pour le transport routier, les limitations de vitesse, ainsi que les normes de poids et dimensions maximaux.

Pour faciliter le recours au trafic combiné, l'art. 36 prône également une simplification des conditions réglementaires et administratives qui régissent ces transports. Dans le cadre de la Directive 92/106 CE relative à l'établissement de règles communes pour certains transports combinés, la Communauté européenne a déjà pris des mesures dans ce sens. Cette directive a permis de libérer de tout régime de contingentement les transports routiers effectués dans le cadre d'un transport combiné entre le point de chargement/déchargement des marchandises et le terminal approprié le plus proche.

Enfin, les parties contractantes favoriseront la création de corridors de fret ferroviaire. Il est à mentionner qu'un tel «Freeway» menant de la Scandinavie/Pays-Bas à l'Italie en transit par les axes du Loetschberg/Simplon et du Gothard a déjà été mis en place au début de 1998.

L'art. 36 est en particulier important par rapport à la clause de sauvegarde prévue à l'art. 46. En effet, la Suisse ne pourra recourir à cette mesure que si les services de transport combiné satisfont à une série de critères mentionnés à l'annexe 9. Il y est notamment stipulé que le prix moyen du transport combiné à travers la Suisse ne

devra pas être supérieur à la somme des redevances et coûts variables du véhicule pour un transport routier de même distance. En outre, le transport combiné devra également satisfaire certains critères qualitatifs, en particulier en matière de temps de parcours et de fiabilité des services.

L'art. 36 et l'annexe 9 conduiront à une amélioration des services de transport combiné non seulement en Suisse, mais également dans les pays membres de la CE. Ainsi, la CE apportera sa contribution à la réalisation de l'objectif constitutionnel de transfert du trafic de la route au rail. En outre, ces dispositions permettront une meilleure coordination entre les programmes suisse et communautaire d'infrastructures et de facilitation des opérations de transports combinés, favorisant ainsi le transfert sur le rail bien au-delà des frontières suisses. Cela améliorera la rentabilité du transport combiné, puisque celle-ci augmente en fonction de la distance parcourue. Cette tendance, combinée avec les effets attendus de la réforme des chemins de fer et les subventions prévues dans le cadre du programme d'accompagnement, devrait permettre de satisfaire l'objectif de compétitivité du transport combiné d'ici à la date d'application possible de la clause de sauvegarde prévue à l'art. 46. La fiabilité et les temps de transports des services de navettes en transport combiné à travers la Suisse étant déjà aujourd'hui satisfaisants, les critères de qualité devraient également pouvoir être remplis.

261.353 Systèmes de redevances des transports routiers

Ce chapitre constitue la partie clé de l'accord puisque les parties contractantes y ont fixé certains critères d'application et certaines valeurs-limites ou valeurs de référence à respecter. Pour la Suisse, les dispositions de ce chapitre sont d'une très grande importance, dans la mesure où elles doivent lui permettre de réaliser la politique des transports définie par le Conseil fédéral (en particulier le transfert de la route au rail voulu par l'article constitutionnel sur la protection des alpes) et d'assumer le financement des grands projets ferroviaires accepté par le peuple et les cantons en novembre 1998. Ce chapitre constitue par ailleurs le complément indispensable à l'augmentation de la limite de poids des véhicules. Pour la Communauté européenne, cette partie de l'accord se révèle aussi fondamentale puisqu'elle permet d'assurer une certaine comparabilité avec les redevances des transports routiers applicables sur ses propres axes transalpins (Brenner, Mont-Blanc).

L'art. 37 définit les objectifs à atteindre en la matière, à savoir l'introduction progressive de systèmes de redevances, basée sur la couverture par les différents modes de transport des coûts qu'ils occasionnent (principe de l'utilisateur-payeur). En se référant aux objectifs du titre III de l'accord de 1992, il vise également l'imputation des coûts externes tels que définis à l'art. 12 de cet accord et garantit l'indépendance des compétences et procédures des parties contractantes.

Les principes à la base des systèmes de redevances sont énoncés à *l'art. 38*. Outre la non-discrimination, la proportionnalité et la transparence, on relèvera également l'adoption de mesures permettant d'éviter les détournements de trafic ou empêchant d'entraver la libre circulation des biens ou des services. La perception des redevances devra être facilitée et les contrôles effectués sans formalités excessives. Les impôts sur les véhicules, les taxes sur les carburants et les redevances d'utilisation des routes constituent la liste exhaustive de la tarification routière. Celle-ci s'appliquent aux véhicules ayant un poids maximal autorisé (PMA) figurant sur le

certificat d'immatriculation égal ou supérieur à 12 t. Chaque partie est toutefois libre d'adopter, sur son territoire, des mesures visant les véhicules ayant un PMA inférieur à 12 t (p. ex. application de la RPLP aux véhicules de plus de 3,5 t). Enfin, aucune aide d'état directe ou indirecte ne peut être accordée aux entreprises, notamment de transport qui subiraient un impact sur le plan économique dû à l'imputation des coûts sur les opérations de transport. Dans une déclaration conjointe relative à l'art. 38, par. 6, les parties ont toutefois relevé que l'application dans le cadre du système fédéral suisse, des instruments relevant de la péréquation financière fédérale, demeurait réservée.

L'art. 39 rappelle la nécessité d'une coopération entre les parties afin d'atteindre un niveau approprié d'interopérabilité des systèmes électroniques de perception des redevances routières.

L'art. 40 décrit les mesures prises par la Suisse en matière de redevances routières et développées par étapes (1^{er} janvier 2001 et 1^{er} janvier 2005). La redevance principale introduite dès 2001 par la Suisse sera la RPLP, différenciée en fonction de 3 catégories de normes d'émission (EURO). La différence de redevance entre chaque catégorie ne dépassera pas 15 % de la redevance moyenne perçue. La Suisse a la possibilité d'introduire une taxe sur le transit alpin (TTA) pour l'utilisation des infrastructures spéciales alpines, mais celle-ci ne devra représenter plus de 15 % du tarif global.

Les valeurs fixées par les parties contractantes pour, d'une part, un véhicule de 34 tonnes effectuant un trajet d'une distance de 300 km traversant la chaîne alpine (période 2001–2004) et d'autre part, un véhicule de 40 t effectuant un trajet semblable dès 2005 figurent dans le tableau ci-dessous:

Réglementation générale à partir de 2000: limite de poids et fiscalité

Année:	Poids:	Catégorie d'émissions:	Tarif:
2001–2004	34 t	EURO 0	205 francs (trajet de 300 km; Bâle–Chiasso = référence) correspond au taux maximal RPLP de 2 ct/tkm (pour le trafic intérieur, de transit, d'importation et d'exportation)
		EURO I	172 francs (trajet de 300 km; Bâle–Chiasso = référence) correspond au taux maximal RPLP de 1,68 ct/tkm (pour le trafic intérieur, de transit, d'importation et d'exportation)
		EURO II/III	145 francs (trajet de 300 km; Bâle–Chiasso = référence) correspond au taux maximal RPLP de 1,42 ct/tkm (pour le trafic intérieur, de transit, d'importation et d'exportation)

Année:	Poids:	Catégorie d'émissions:	Tarif:
Dès 2005 et jusqu'à la réalisation du 1 ^{er} tunnel NLFA (Loetschberg); au plus tard jusqu'au 31.12.2007	40 t	Moyenne pondérée	292,50 francs (trajet de 300 km; Bâle–Chiasso = référence) correspond au taux maximal RPLP de 2,43 ct/tkm (pour le trafic intérieur, de transit, d'importation et d'exportation)
		Maximum: EURO 0	350 francs (trajet de 300 km; Bâle–Chiasso = référence) correspond au taux maximal RPLP de 2,91 ct/tkm (pour le trafic intérieur, de transit, d'importation et d'exportation)
Dès l'ouverture du 1 ^{er} tunnel NLFA (Loetschberg); au plus tard le 1.1.2008	40 t	Moyenne pondérée	325 francs (trajet de 300 km; Bâle–Chiasso = référence) correspond au taux maximal RPLP de 2,70 ct/tkm (pour le trafic intérieur, de transit, d'importation et d'exportation)
		Maximum: EURO 0	380 francs (trajet de 300 km; Bâle–Chiasso = référence) correspond au taux maximal RPLP de 3,16 ct/tkm (pour le trafic intérieur, de transit, d'importation et d'exportation)

Ces valeurs sont des prix de référence pour le trajet indiqué. Dans l'annexe 10 portant sur l'art. 40, les parties ont déclaré que les redevances routières suisses (à l'exception de celles figurant aux par. 3b et 5) seraient appliquées selon les modalités suivantes:

- Elles sont, pour les transports empruntant un itinéraire en Suisse dont la distance est inférieure ou supérieure à 300 km, modifiées de manière proportionnelle pour tenir compte du rapport de distance effectivement parcourue en Suisse (Cette disposition justifie la perception par la Suisse d'une RPLP applicable à l'ensemble du territoire);
- elles sont proportionnelles à la catégorie par poids du véhicule.

La moyenne pondérée de 292,50 francs applicable dès 2005 jusqu'à la mise en service du premier tunnel de base, mais au plus tard jusqu'au 31 décembre 2007 ne figure pas dans l'accord, mais dans une déclaration de la Suisse jointe à l'accord. Il s'agit en quelque sorte d'une application différée de la moyenne pondérée de 200 euros que la Suisse pourrait percevoir dès 2005 conformément au compromis de Klotten. A ce propos, l'on rappellera qu'il avait été conenu entre les parties contractantes que le résultat chiffré en francs suisses pour 200 euros ne serait ni inférieur à 325 francs, ni supérieur à 330 francs et que le taux de conversion utilisé serait basé sur le cours moyen des douze derniers mois précédant immédiatement la signature de l'accord. Le taux de change moyen de l'euro pendant cette période ayant été de

1,6145 francs (soit 322,90 francs pour 200 euros), la moyenne pondérée a finalement été fixée à 325 francs dans l'accord.

Le calcul des valeurs moyennes pondérées est défini au par. 6 de l'article 40 et sera déterminé par le Comité mixte chargé de l'application de l'accord sur la base d'examens bisannuels dont le premier aura lieu avant le 1^{er} juillet 2004 et portant sur l'évolution de la structure du parc de véhicule circulant en Suisse et de l'évolution des normes EURO (le tarif le meilleur marché sera appliqué à la catégorie de véhicules la plus récente, le tarif intermédiaire à la catégorie suivante et le tarif le plus cher à toutes les autres catégories).

Des contingents à prix réduits (de 50, 60, 70 et 80 francs durant la période limitée de 2001 à 2004) pour des courses de véhicules à vide et des courses de véhicules chargés de produits légers sont octroyés aux transporteurs communautaires qui transitent à travers la Suisse via les Alpes. La Suisse reçoit également un contingent aux mêmes conditions. Ces contingents s'élèvent, pour la CE comme pour la Suisse, à 220 000 autorisations par année. De tels transports à vide ou à moins de 28 t existent déjà aujourd'hui, mais à un prix de deux à trois fois inférieur. Il est à noter que des critères d'appréciation d'un produit considéré comme léger seront développés par le Comité mixte chargé de l'application de l'accord de 1992.

L'art. 41 définit les mesures développées par la Communauté et composant les systèmes de tarification appliqués sur son territoire. Basés sur le principe de l'utilisateur-payeur, ces systèmes sont pour l'essentiel basés sur les dispositions de la nouvelle directive sur l'Eurovignette.

Selon *l'art. 42*, les redevances perçues en Suisse peuvent être réexaminées à un rythme bisannuel pour tenir compte du taux d'inflation en Suisse. Le taux d'inflation basé sur les deux dernières années prendra effet au 1^{er} janvier 2007. Le taux d'inflation allant de la signature de l'accord au 31 décembre 2004 sera pris en compte uniquement si sa moyenne dépasse 2 % annuellement. Dès le 1^{er} janvier 2007, les niveaux maximaux des redevances perçues en Suisse pourront également être réexaminés de manière générale par le Comité mixte et être ajustés vers le haut ou vers le bas sur la base de critères définis dans l'accord. Toute décision d'ajustement des niveaux des redevances doit être prise d'un commun accord.

261.354 Mesures d'accompagnement de l'accord

Les mesures d'accompagnement décrits aux art. 43 à 45 complètent celles portant sur l'accès au marché, le développement des infrastructures ferroviaires traversant les alpes et des systèmes de redevances pour les transports routiers.

L'art. 43 porte sur la simplification des formalités pesant sur le transport ferroviaire et routier, notamment dans le domaine douanier et fait référence à divers accords internationaux liant les parties contractantes.

L'art. 44 reflète l'intention des parties contractantes d'introduire des normes d'un haut niveau de protection pour les émissions de gaz, de particules et de bruit émis par les véhicules utilitaires lourds. Il précise également que la catégorie d'émission (EURO) du véhicule doit être mentionnée sur le certificat d'immatriculation du véhicule ou, à défaut, pouvoir être vérifiée par d'autres moyens (1^e mise en circulation, document spécial). L'application de l'accord par le Comité mixte nécessitera un suivi des trafics routiers, ferroviaires et combinés dans la région alpine et

l'établissement de bon nombre de rapports scientifiques et techniques. *L'art. 45* prévoit donc la constitution d'un observatoire permanent (organe composé d'experts) dont le contrôle est assuré par le Comité mixte et dont les modalités administratives de fonctionnement sont déterminées par ce même comité. Ce dernier a également la compétence de fixer la clé de répartition entre les parties du financement de l'observatoire.

261.355 Mesures correctives

La politique coordonnée des transports convenue entre les parties repose sur une répartition équitable des flux de trafic et sur une série de principes et d'objectifs permettant d'assumer une mobilité durable. Or des circonstances ou événements peuvent survenir et perturber plus ou moins gravement le système mis en place par les parties. Pour pallier à de telles situations, des clauses de sauvegarde unilatérales, consensuelles et en cas de crise figurent dans l'accord.

L'art. 46 définit les mesures de sauvegarde unilatérales auxquelles chacune des parties peut recourir en cas de nécessité. Il s'agit d'une augmentation de 12,5 % du montant global des redevances prévues à l'art. 40, paragraphe 4, de l'accord, dont le produit sera intégralement affecté aux transports ferroviaire et combiné. Cette mesure est applicable pendant douze mois au maximum (2 fois 6 mois) avec un intervalle de 18 mois et est utilisable deux fois en cinq ans. Des prolongations ultérieures sont possibles si elles sont acceptées par les deux parties. Le déclenchement de cette clause peut intervenir de manière unilatérale – après examen par le Comité mixte – lorsque la capacité ferroviaire est disponible mais son taux d'utilisation est inférieur à 66 % pendant dix semaines. Le recours à une telle mesure est théoriquement prévue dès le 1^{er} janvier 2005 mais, en réalité, celle-ci ne pourra être introduite qu'après application pleine et entière des redevances prévues en Suisse (au plus tôt dès la mise en service du premier tunnel de base).

Conformément à *l'art. 47*, le comité mixte peut décider d'un commun accord d'éventuelles mesures de sauvegarde selon une procédure bien définie. De telles mesures fiscales ou non fiscales (interdiction de circuler, contingentement, etc.) seront prises en cas de graves distorsions dans les flux de trafic à travers l'arc alpin et limitées, dans leur champ d'application et leur durée, à ce qui est strictement indispensable pour remédier à la situation. La définition de situations concrètes pouvant tomber sous le coup de cet article sera une tâche du Comité mixte.

Aux termes de *l'art. 48*, les parties prendront, de façon concertée et chacune pour son territoire toutes les dispositions utiles pour permettre l'acheminement du trafic à travers l'arc alpin, en cas de perturbation grave due à la force majeure (p. ex. catastrophe naturelle) et veilleront à ce que certains transports sensibles comme les denrées périssables bénéficient d'un traitement prioritaire.

261.36 Dispositions générales et finales

Le Titre V de l'accord porte sur les dispositions dites horizontales régissant principalement la mise en œuvre de l'accord, la surveillance de son bon fonctionnement par le biais d'un comité mixte, le développement du droit, le règlement des différends et les clauses finales.

L'art. 49 reflète la volonté des parties d'assurer pleinement l'exécution des obligations de l'accord et précise également que l'augmentation de la limite de poids et les mesures de tarification routière s'effectuent en deux étapes (2001–2004, 2005 ss).

L'art. 50 rappelle que l'accord contient des droits et des obligations équilibrés et que toute rupture de cet équilibre peut – après consultation du comité mixte – entraîner pour la partie lésée l'adoption de mesures de rééquilibrage (p. ex. restriction d'accès au marché). Un comité mixte dénommé «Comité des transports terrestres Communauté/Suisse» et composé de représentants des deux parties est chargé de la gestion et de la bonne application de l'accord. Les tâches de ce comité sont définies à *l'art. 51*. Pour l'essentiel, il assure le suivi et l'application des dispositions de l'accord et met en œuvre les clauses d'adaptation (développement du droit) et de révision de l'accord. Le comité mixte adopte son règlement intérieur dans lequel il définit les modalités de procédure (présidence, convocation des réunions au moins une fois par an, etc.) et peut décider de constituer tout groupe de travail propre à l'assister dans l'accomplissement de ses tâches. Ce comité reprendra les fonctions du Comité mixte institué par l'art. 18 de l'accord de 1992.

D'une manière générale, le droit applicable sur la base de l'accord est celui en vigueur au moment de la signature de celui-ci. Toutefois, aux termes de *l'art. 52*, chaque partie a le droit de modifier sa législation interne de façon autonome dans les domaines couverts par l'accord si elle respecte le principe de la non-discrimination. Dans un tel cas, la procédure à suivre sera la suivante:

- A. Lors de l'élaboration d'une nouvelle législation (ce qui sous-entend également la modification de celle-ci), les parties se consultent mutuellement et peuvent avoir un échange de vues préliminaire au sein du comité mixte.
- B. Dès l'adoption de la législation modifiée, et au plus tard huit jours après sa publication au Journal officiel des Communautés Européennes ou dans le Recueil officiel des lois fédérales, la partie concernée notifie à l'autre partie le texte de ces nouvelles dispositions. A la demande d'une des parties, il est procédé à un échange de vues au sein du Comité mixte sur les conséquences de l'amendement quant au fonctionnement du présent accord au plus tard dans un délai de deux mois après la date de la demande.
- C. Le comité mixte dispose alors des possibilités d'action suivantes:
 - il adopte une décision portant révision de ses annexes 1, 3, 4 et 7, ou, si nécessaire, il propose la révision des dispositions de l'accord afin d'y intégrer les modifications intervenues dans la législation concernée
 - il adopte une décision aux termes de laquelle les modifications de la législation concernée sont réputées conformes à l'accord
 - il décide de toute autre mesure visant à sauvegarder le bon fonctionnement de l'accord.

L'accord sur les transports terrestres n'oblige pas la Suisse à reprendre l'acquis communautaire, mais à rendre sa législation équivalente à celui-ci. *L'art. 52*, al. 6, constitue la disposition générale de l'accord qui consacre le principe de l'équivalence des législations (voir aussi annexe I in initio).

L'art. 53 rappelle le devoir de confidentialité des représentants, experts ou agents agissant dans le cadre de l'exécution de l'accord. *Selon l'art. 54*, le comité mixte a la compétence de régler les différends touchant l'interprétation ou l'application de

l'accord en recherchant une solution acceptable pour les deux parties et permettant de maintenir le bon fonctionnement de l'accord.

L'art. 55 porte sur la révision des dispositions de l'accord et de l'annexe 2 par les parties contractantes et sur la révision des autres annexes par une décision du comité. En ce qui concerne la révision des annexes, l'accord comporte une délégation de compétence du Parlement au Conseil fédéral (voir ch. 148.3).

Il est rappelé à *l'art. 56* que les annexes font partie intégrante de l'accord. *L'art. 57* définit quant à lui le champ d'application territorial de l'accord, à savoir les territoires de la Communauté et de la Suisse.

L'art. 58 définit les clauses finales de l'accord, en particulier la clause dite «guillotine».

L'accord sera ratifiée ou approuvé par les parties selon les procédures qui leur sont propres et entrera en vigueur le premier jour du deuxième mois suivant la dernière notification du dépôt des instruments de ratification ou d'approbation des sept accords sectoriels.

Il est conclu pour une période initiale de sept ans, puis – sauf notification contraire – reconduit pour une période indéterminée. L'accord peut également être dénoncé par une partie par notification à l'autre partie. Tant en cas de non-reconduction que de dénonciation, les sept accords cessent d'être applicables six mois après la réception de la notification y relative.

L'accord est rédigé en onze langues, chacun de ces textes faisant foi.

261.4 Signification de l'accord pour la Suisse

261.41 Garantie de la collaboration internationale pour le transfert du trafic

En matière de transport terrestre, la Suisse n'a pas simplement «repris» le droit européen existant. Elle a aussi exercé son influence dans d'importants secteurs de la future politique des transports de la Communauté européenne. Au cours de ces négociations, la CE a revu et développé d'importants principes de celle-ci, notamment pour la région alpine. Ainsi, les négociations sur l'accord avec la Suisse ont, par exemple, pesé directement sur les décisions relatives à l'eurovignette et au péage au Brenner.

L'accord sur les transports terrestres constitue un élément décisif permettant de réaliser la politique durable des transports, approuvée à plusieurs reprises par le peuple suisse et qui vise notamment à transférer le transport routier transalpin vers le rail. Il garantit la politique des transports dans la région alpine, coordonnée avec la CE et offre à la Suisse des conditions-cadres contractuelles et fiables à long terme, ainsi que la possibilité de collaborer en vue du transfert du trafic transalpin. La Suisse peut en outre influencer sur la future politique des transports menée par la CE.

Un élément essentiel de l'accord comprend le relèvement de 28 à 40 t de la limite de poids dans le transport routier des marchandises et l'introduction d'une redevance sur les poids lourds, perçue sur l'ensemble du territoire et proportionnelle aux prestations. Cette redevance est aussi nouvelle pour l'Europe. Il est tenu compte du fort attrait des itinéraires passant par la Suisse. La CE accepte que la Suisse perçoive,

pour un parcours de 300 km (course en transit Bâle–Chiasso) une redevance de 325 francs. A titre de comparaison, le péage au Brenner coûte 137 francs (84 euros).

L'accord sur les transports terrestres crée la base du futur transfert du trafic-marchandises. Il garantit la collaboration internationale pour la promotion du transport ferroviaire des marchandises. Le libre accès au réseau de ce transport, accordé réciproquement par l'accord, permet aux chemins de fer d'accroître leur productivité, ce qui est absolument nécessaire. Par ailleurs, la RPLP, acceptée par la CE comme redevance perçue sur tout le territoire, procurera les fonds nécessaires pour la modernisation indispensable de l'infrastructure ferroviaire.

261.42 Libre accès au marché des transports routiers et ferroviaires

L'accord vise à harmoniser les règles et les normes. Il permet ainsi d'établir une concurrence équilibrée sur le marché des transports et facilite l'accès au marché européen. Les obstacles bureaucratiques entravant le trafic international seront démantelés.

L'ouverture réciproque aux marchés du transport routier offrira de nouvelles possibilités commerciales aux transporteurs suisses. Dans le transport ferroviaire des marchandises, l'accès réciproque (free access) est un instrument-clé pour accroître l'efficacité des offres au travers de l'intensification de la concurrence et parvenir au transfert visé. A long terme, l'expansion et la collaboration dans la zone de l'UE est une condition sine qua non de la survie des chemins de fer suisses.

Le libre accès au marché du transport des marchandises par rail et route renforce la place économique suisse et garantit en outre les emplois induits par le secteur des transports.

261.43 Remplacement de la limite des 28 t et fiscalité

Dans les transports terrestres, la CE cherchait surtout à augmenter à 40 t la limite de poids valable en Suisse. A l'origine, elle exigeait que les 40 t soient admis immédiatement avec une faible fiscalité. La Suisse n'a accepté qu'une augmentation progressive. Elle a réussi en outre à lier la hausse de la limite de poids à une progression sensible de la fiscalité routière. Cette procédure par étapes donne notamment aux transporteurs suisses le temps nécessaire pour s'adapter.

Cela étant, la redevance sur le trafic de poids lourds liée aux prestations sera introduite dès 2001, pour être ensuite augmentée par étapes. Dès l'entrée en vigueur de la RPLP, en 2001, le tarif d'une course de transit coûtera nettement plus cher qu'aujourd'hui. Pour un 34 t, par exemple, il sera six à huit fois plus élevé. Conformément à des étapes prédéterminées, le taux de la redevance sera augmenté progressivement pour s'établir à 325 francs en moyenne dès l'ouverture du tunnel de base du Loetschberg ou, au plus tard, en 2008. Pour un 40 t, ce montant est treize fois plus grand que le taux quotidien maximal de la redevance forfaitaire perçue actuellement pour un 28 t.

Les tarifs ne dépendent pas seulement du poids et des distances, mais aussi des émissions de polluants. Les véhicules propres paieront moins, les véhicules sales plus. Le montant de la redevance a été convenu sous forme d'une moyenne pondé-

rée, qui varie en fonction de la structure du parc des véhicules. On garantit ainsi qu'il reste constant en moyenne, même si les véhicules deviennent, dans leur ensemble, toujours plus propres.

Par l'accord bilatéral, la Suisse a réussi à faire admettre, avec la garantie du droit international, que la faible redevance forfaitaire actuelle soit remplacée par une RPLP nettement plus élevée et perçue sur tout le territoire. Les tarifs de transit ayant été fixés en commun, le montant de la RPLP est établi de manière contraignante. Ses recettes seront affectées, pour l'essentiel, au financement des infrastructures ferroviaires. Les pays étrangers contribueront donc notablement à financer ces investissements. Une telle participation est justifiée, car ils profiteront aussi de la modernisation de nos infrastructures.

Le remplacement de la limite des 28 t est aussi justifié objectivement du point de vue suisse. La limitation actuelle du poids des camions a perdu toujours plus de son efficacité. Elle n'a pas permis d'empêcher que le fret routier transalpin, notamment en transit, ait augmenté massivement ces dernières années. Par rapport à 1981, la première année ayant suivi l'ouverture du tunnel routier du Saint-Gothard, quatre fois plus de poids lourds traversent les Alpes suisses. En 1998, on a atteint le chiffre record de 1 235 000 camions. Si la Suisse maintenait la politique actuelle des 28 t et la faible redevance poids lourds forfaitaire, il faudrait s'attendre à un nombre de camions traversant les Alpes compris au moins entre 1,4 et 1,6 million en 2003 et entre 1,6 et 1,7 million en 2007.

En revanche, la croissance du transport routier des marchandises par les passages alpins français et autrichiens a été nettement plus faible, malgré la limite des 40 t. Aux passages de Fréjus et du Mont-Blanc, la progression n'a atteint que 70 % de la valeur suisse. Au Brenner, elle a correspondu uniquement à 45 % de la croissance suisse. Cette augmentation du trafic aux cols alpins suisses s'explique principalement par le faible niveau actuel de notre fiscalité (au maximum 25 francs par jour).

La limite de 28 t ne réussit pas non plus à éviter les courses à vide ou à moitié vide à travers la Suisse. Comme la redevance forfaitaire suisse est très basse comparative-ment aux péages étrangers, plus de 100 000 chauffeurs conduisant des véhicules vides ou peu chargés ont choisi, en 1994, de faire un détour par la Suisse, bien que l'itinéraire le plus court passe par les routes françaises ou autrichiennes. D'un autre côté, la réglementation suisse incite les camions lourdement chargés à contourner notre pays par la France et l'Autriche. L'un des principaux objectifs de l'accord est donc de réaliser le principe du chemin le plus court dans le trafic marchandises. Une telle mesure contribue à diminuer la charge polluante de toute la région alpine. La Suisse en profitera également, puisque la pollution liée au fret n'est pas seulement un problème local. Par ailleurs, le relèvement de la limite de poids à 40 t entraîne aussi une réduction des transports, notamment dans le trafic d'importation et d'exportation, parce que l'augmentation de la charge utile permet d'acheminer autant de marchandises avec moins de camions.

Les avantages inhérents à l'augmentation de la limite de poids l'emportent donc globalement. Il faut cependant intégrer celle-ci dans la conception du transfert, pour que son remplacement soit conforme aux objectifs de la politique suisse des transports.

261.44 Transfert

L'accord sur les transports terrestres permet à la Suisse de réaliser le transfert du fret de la route vers le rail. A court et à moyen terme, les kilométrages resteront stables dans le trafic intérieur, d'importation et d'exportation. L'évolution à long terme dépendra de l'efficacité des offres ferroviaires.

Même dans le trafic à travers les Alpes, le transfert souhaité par le peuple suisse sera réalisable à moyen terme. L'objectif fixé par l'article constitutionnel sur la protection des Alpes devrait être atteint lorsque la NLFA sera mise en service dès 2006 et jusqu'en 2012. Par rapport à la situation actuelle, le transport routier des marchandises à travers les Alpes sera quasiment réduit de moitié. Des mesures d'accompagnement seront cependant nécessaires pour atteindre cet objectif ambitieux fixé pour le transfert. Des mesures routières et ferroviaires ont déjà été annoncées dans notre projet mis en consultation en mars 1997 à propos de la mise en œuvre de l'article constitutionnel sur la protection des Alpes.

Nous avons déjà souligné à plusieurs reprises que le transfert ne pourrait pas avoir lieu dans le délai prescrit par l'article constitutionnel. Même le rejet de l'accord sur les transports terrestres n'y changerait rien. En effet, le transfert sur le rail est uniquement réalisable si les différents pays collaborent pour promouvoir le transport ferroviaire des marchandises. De plus, la réalisation de l'objectif au moyen de mesures de police telles que des interdictions de circuler serait discriminatoire et entraînerait des mesures de rétorsion qui pénaliseraient l'économie et les transporteurs suisses. Sans accord et sans augmentation de la limite de poids, la Suisse ne pourrait vraisemblablement pas introduire la RPLP dans la mesure prévue, parce qu'il faudrait s'attendre à des résistances sur le plan intérieur et à des rétorsions de la part de la CE. L'élément fondamental d'une politique des transports respectueuse de l'environnement ferait ainsi défaut, et le financement des grands projets ferroviaires, notamment des NLFA, serait déséquilibré.

261.5 Adaptation nécessaire du droit suisse

261.51 Trafic routier international

261.511 Droit de la circulation routière

La mise en œuvre de l'accord nécessite des adaptations, modifications, compléments à notre droit interne de la circulation routière, de manière qu'il soit rendu équivalent à la législation communautaire, en principe dans les six mois qui suivent la signature de l'accord, exception faite de plusieurs domaines pour lesquels un délai plus long et un régime transitoire ont été prévus. Ces adaptations touchent à la fois la loi (LCR) et ses ordonnances d'exécution. La loi doit être modifiée en ce qui concerne les limites de poids autorisées en Suisse pour les véhicules articulés et les trains routiers, ainsi que pour les mesures d'accompagnement qu'il conviendra de prendre dans l'intérêt de la protection de l'environnement et de la fluidité du trafic. En revanche, s'agissant des normes techniques, de la formation des conducteurs professionnels, des matières dangereuses, etc., il suffira d'adapter les ordonnances d'exécution. Enfin, signalons qu'il conviendra également de ratifier l'accord européen relatif au travail des équipages des véhicules effectuant des transport internationaux par route (AETR). Celui-ci sera soumis au Parlement par un message séparé.

Quant aux droits et obligations résultant de l'accord de 1992 (accord sur le transit), il ne sont pas affectés, sous réserve de certaines dérogations introduites par le nouvel accord bilatéral en question.

261.511.1 Niveau de la loi

L'art. 7, al. 3, de l'accord prescrit qu'à partir du premier janvier 2001, la limite de poids effectif pour les véhicules articulés et les trains routiers appliquée par la Suisse est de 34 t pour tous les types de trafic et qu'à partir du 1^{er} janvier 2005, la Suisse rend sa législation en matière de poids maximaux autorisés en trafic international pour ces véhicules équivalente à celle en vigueur dans la Communauté au moment de la signature de l'accord. En l'occurrence, il s'agit de la limite de 40 t, qui peut être exceptionnellement portée à 44 t en cas de trafic combiné (Directive 96/53/CE fixant pour certains véhicules routiers circulant dans la Communauté, les dimensions maximales autorisées en trafic national et international et les poids maximaux autorisés en trafic international).

A cet effet, il est proposé de modifier l'art. 9 de la loi fédérale sur la circulation routière (LCR; RS 741.01) pour nous donner la compétence de fixer les poids autorisés des véhicules ou ensemble de véhicules jusqu'à un maximum de 40 t, respectivement 44 t en cas de transport combiné (nouvel alinéa 1) et de déterminer la charge par essieu (nouvel al. 2).

Cette délégation est limitée non seulement par les poids maxima autorisés, mais aussi par les cautions mises par le parlement pour la délégation en matière de dimensions, intervenue lors de la révision du même article en 1998 et qui sont intégralement reprises dans le nouvel al. 1: il s'agit des exigences concernant les intérêts de la sécurité routière, de l'économie et de l'environnement, ainsi que les réglementations internationales. A cela s'ajoute que nous fixerons le poids autorisé des véhicules et ensemble de véhicules en parallèle avec le niveau des redevances routières, en particulier celles prévues par la loi relative à une redevance sur le trafic des poids lourds (LRPL).

Grâce à cette délégation de compétence, nous disposerons de la flexibilité indispensable pour mettre en œuvre les instruments particuliers, utiles pendant la période transitoire précédant le moment de l'harmonisation des poids à 40 t: c'est ainsi qu'il nous appartiendra de régler notamment les questions concernant les poids des véhicules s'agissant des autorisations spéciales pour les contingents de transports jusqu'à 40 t, l'art. 106, al. 7, LCR ne constituant pas une base légale suffisante à cet effet.

De même, nous pourrons continuer, dans la limite des 44 t, à déterminer des mesures spécifiques au transport combiné, notamment le régime des autorisations spéciales routières pour la partie du parcours à destination et en provenance des gares de transbordement. Nous pourrons fixer les charges par essieu afin de les harmoniser avec celles de la Communauté européenne et déterminer un rapport approprié entre la puissance du moteur et le poids total du véhicule ou de l'ensemble de véhicules (nouvel al. 2).

Quant à la disposition selon laquelle toute limitation indiquée par un signal est réservée (al. 7 actuel), elle figurera dorénavant à la fin de l'article, soit au nouvel al. 4, par souci de systématique législative. Les prescriptions relatives aux exceptions

que le Conseil fédéral peut prévoir en particulier pour les véhicules automobiles et les remorques affectées au trafic de ligne (al. 8 actuel) seront reprises dans le nouvel al. 3.

261.511.2 Aperçu des ordonnances

261.511.21 Prescriptions sociales

Le règlement CE 3820/85⁴⁷ relatif à l'harmonisation de certaines dispositions en matière sociale dans le domaine des transports par route et le règlement CE n° 3821/85⁴⁸ sur l'appareil de contrôle dans le domaine des transports par route régissent les heures de conduite et de repos des chauffeurs professionnels. Vu l'art. 56, al. 1, LCR, nous avons déjà transposé les deux règlements CE dans le droit national (OTR 1). Dans l'optique actuelle, il n'est donc plus nécessaire d'adapter l'ordonnance sur les chauffeurs au droit de la CE.

261.511.22 Formation des conducteurs des véhicules de transport

La directive du Conseil 76/914/CEE⁴⁹ décrit le niveau minimal de la formation des conducteurs des véhicules de transport routier et précise que ceux-ci doivent en apporter la preuve s'ils n'ont pas terminé une formation professionnelle qui porte au moins sur les domaines mentionnés dans l'annexe à cette directive. Afin de répondre aux exigences détaillées de la directive (p. ex. meilleures connaissances géographiques et connaissances des documents de transport), l'ordonnance du 27 octobre 1976 réglant l'admission des personnes et des véhicules à la circulation routière (OAC; RS 741.51) sera adaptée.

261.511.23 Prescriptions techniques

L'art. 7, al. 1 et 2, de l'accord sur les transports terrestres exige que la Suisse crée des dispositions équivalentes aux réglementations CE concernant certaines exigences techniques requises pour les véhicules (prescriptions sur les gaz d'échappement et le bruit, équipement avec des dispositifs de limitation de vitesse) et les contrôles techniques des véhicules suisses en service. Alors que le délai d'application de six mois s'applique à la première réglementation (cf. ch. 261.331), les prescriptions suisses sur les contrôles techniques devront être adaptées dans un délai de deux ans.

En ce qui concerne les exigences techniques, les ordonnances du 19 juin 1995 sur les exigences requises pour les voitures automobiles de transport et leurs remorques (OETV 1; RS 741.412) et du 19 juin 1995 sur les exigences techniques requises

⁴⁷ Règlement (CEE) n° 3820/85 du Conseil du 20 décembre 1985 relatif à l'harmonisation de certaines dispositions en matière sociale dans le domaine des transports par route, JO n° L 370 du 31.12.1985, p. 8.

⁴⁸ Règlement (CEE) n° 3821/85 du Conseil du 20 décembre 1985 relatif à l'appareil de contrôle dans le domaine des transports par route, n° L 370 du 31.12.1985, p. 1.

⁴⁹ Directive 76/914/CEE du Conseil du 16 décembre 1976 concernant le niveau minimal de formation de certains conducteurs de véhicules de transport par route, JO n° L 357 du 29.12.1976, p. 36.

pour les véhicules routiers (OETV; RS 741.41) ont déjà permis d'intégrer les prescriptions européennes dans le droit suisse.

S'agissant des contrôles techniques périodiques, il est, en revanche, nécessaire d'adapter les intervalles. Cette mesure touche particulièrement les véhicules lourds à moteur et leurs remorques. La CE exige qu'ils soient vérifiés une fois par année, alors que la Suisse admet, selon leur affectation, des intervalles compris entre un et quatre ans. Etant donné les répercussions sur les cantons (cf. ch. 263.42), un délai transitoire de deux ans a été négocié avec la CE.

261.511.24 Marchandises dangereuses

Dans ce domaine aussi, il conviendra d'adapter notre législation, en particulier l'ordonnance du 17 avril 1985 relative au transport des marchandises dangereuses par route (SDR; RS 741.621) pour qu'elle soit équivalente à plusieurs directives CE, notamment celle qui a pour but d'harmoniser les contrôles concernant les transports de matières dangereuses, ou celle qui concerne l'application de l'accord européen relatif au transport international des marchandises dangereuses par route. Une nouvelle ordonnance devra être créée pour satisfaire à la directive 96/35/CE⁵⁰ qui prévoit la désignation de conseillers à la sécurité dans toutes les entreprises qui s'occupent de la manutention ou du transport de matières dangereuses par route, rail ou par voie navigable. Ces conseillers occuperont une fonction stratégique au sein de l'entreprise. Ils devront veiller à l'application des réglementations, rechercher et promouvoir toute action permettant d'accroître le niveau de sécurité.

261.512 Accès à la profession de transporteur routier

L'accord bilatéral sur les transports terrestres prévoit à ses art. 5, 9 et 17 qu'une autorisation est nécessaire pour exercer la profession de transporteur dans le trafic international des voyageurs et des marchandises par route. Ces dispositions concernent les entreprises (aussi celles comprenant une seule personne) et les conducteurs sous contrat qui effectuent des transports pour un tiers. Pour mieux garantir les qualifications des transporteurs dans l'intérêt des usagers de la route, des autres transporteurs et de l'ensemble de l'économie, les directives 96/26/CE et 98/76/CE comprennent des règles sur l'admission à la profession de transporteur dans le trafic national et international.

La loi fédérale du 18 juin 1993 sur le transport de voyageurs et les entreprises de transport par route, modifiée le 20 mars 1998 (loi sur le transport des voyageurs, LTV; RS 744.10) prévoit à sa troisième section des dispositions ad hoc sur l'admission à la profession de transporteur routier, mais l'art. 24, al. 2, LTV a subordonné l'entrée en vigueur de cette section à la conclusion d'un accord avec la CE. Cela étant, cette section et une ordonnance ad hoc sur l'accès aux professions de transporteur routier doivent être mises en vigueur. Afin que la Suisse puisse notamment maintenir une législation équivalente à celle de la CE, elle doit, vu les directi-

⁵⁰ Directive 96/35/CE du Conseil du 3 juin 1996 concernant la désignation ainsi que la qualification professionnelle de conseillers à la sécurité pour le transport par route, par rail ou par voie navigable de marchandises dangereuses, JO n° L 145 du 19.6.1996, p. 10.

ves 96/26 et 98/76, modifier quelques articles de la LTV. Dorénavant, pour calculer le montant figurant à l'art. 11 LTV, nécessaire pour satisfaire au critère de la capacité financière, il suffira de se fonder sur le nombre des véhicules, et non plus sur celui des places assises ou sur la somme du poids total autorisé.

De plus, l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (OFPT) sera l'autorité désignée par le Conseil fédéral et compétente dans le cadre de l'art. 12 LTV, remplaçant ainsi l'Office fédéral des arts et métiers et du travail (OFIAMT). Comme la directive 98/76 ne dispense de l'examen les candidats ayant cinq années d'expérience que s'ils se soumettent à un examen de contrôle, l'art. 12, al. 5, LTV, doit aussi prescrire un tel examen. L'art. 13 doit être complété par un alinéa, en vertu duquel l'office fédéral – par analogie à la législation européenne – vérifie régulièrement, au moins tous les cinq ans, que les entreprises observent les conditions d'admission. Enfin, en cas de décès ou d'incapacité d'agir des personnes physiques qui remplissent les conditions d'honorabilité et de capacité professionnelle, la CE accorde une prolongation supplémentaire de six mois pour permettre à l'entreprise de transport routier de subsister. L'art. 14 LTV doit donc être modifié en conséquence. Comme les dispositions sur l'accès à la profession déploieront leur effet lors de l'entrée en vigueur de l'accord bilatéral sur les transports et qu'il n'est prévu aucun délai transitoire pour les entreprises actives dans le transport routier international, il y a lieu de compléter l'art. 23 LTV.

261.513 Transport international des voyageurs

L'annexe 7 de l'accord bilatéral sur les transports terrestres régit en détail la procédure du transport international des voyageurs et se fonde à ce propos sur les règlements CE n° 684/92 et 11/98. La législation suisse équivalente correspond à l'ordonnance du 25 novembre 1998 sur les concessions pour le transport des voyageurs (OCTV). Quelques parties de l'annexe 7 n'ont sciemment pas été reprises dans l'OCTV. Il existe donc deux réglementations parallèles qui sont applicables aux relations entre la Suisse et la CE, d'une part, et entre la Suisse et les pays tiers, d'autre part (p.ex. la liaison de l'octroi de l'autorisation à la non-mise en danger et à la non-concurrence d'un service ferroviaire comparable), ce qui est permis en vertu de l'art. 6, al. 1, LTV.

Il faut aussi mentionner que la libéralisation des courses à vide du trafic-voyageurs, prévue à l'art. 18, al. 3, de l'accord, entraîne la modification de l'art. 3 de l'ordonnance du 19 juillet 1960 concernant le dédouanement intérimaire des véhicules routiers (RS 631.251.4).

261.514 Redevances dans le trafic routier des marchandises

Les principes de non-discrimination, de proportionnalité et de transparence, mentionnés à l'art. 38 de l'accord bilatéral sur les transports terrestres à propos des redevances dans le trafic routier des marchandises figurent tant dans la loi que dans le projet d'ordonnance sur la redevance poids lourds proportionnelle aux prestations. Par ailleurs, l'art. 40, ch. 5, de l'accord permet de prélever une taxe sur le transit alpin correspondant, au maximum, à 15 % des tarifs maximaux prévus dans l'accord. Nous présenterons au Parlement, au plus tard en 2006, une loi d'exécution

relative à l'art. 84 cst (anc. 36^{sexies} cst), laquelle constituera aussi la base légale pour une taxe sur le transit alpin.

Les taux minimaux de la directive 92/82/CE concernant le rapprochement des taux d'accises sur les huiles minérales sont couverts par la loi du 21 juin 1996 sur l'imposition des huiles minérales (LUMin; RS 641.61) et par l'ordonnance du 20 novembre 1996 sur l'imposition des huiles minérales (OUMin; RS 641.611).

261.515 Adaptation des accords bilatéraux

261.515.1 Accord sur le transit

Les droits et obligations résultant de l'accord de 1992 ne sont pas affectés, sous réserve des dérogations introduites par le nouvel accord dans les art. 7, 8, 15, 16 ainsi que dans l'annexe 6. Ces dérogations deviendront effectives avec l'introduction d'une nouvelle limite de poids autorisé et concernent la référence aux 28 t figurant à l'art. 10 de l'accord de transit intitulé «Facilitation de transport par route» ainsi que les exemptions de l'interdiction de circuler la nuit et le dimanche et l'exemption de la limite de 28 t mentionnées à l'annexe 6 du même accord: en particulier le modèle dit de «surplus» (autorisations spéciales délivrables en cas d'absence de capacités disponibles en transport combiné sur l'axe Bâle-Chiasso) disparaîtra avec l'entrée en vigueur de l'accord (voir art. 16).

261.515.2 Accords bilatéraux sur le transport routier

Divers accords bilatéraux entre la Suisse et les Etats-membres de la CE devront être modifiés en raison de l'accord bilatéral entre la Suisse et la CE. Les chapitres B et C du deuxième titre de l'accord bilatéral sur les transports terrestres concernent particulièrement le transport routier international. Une telle modification pourrait aussi toucher les accords sur le transport routier conclus avec des pays tiers (si, p. ex., le problème du contingent des 40 t se manifestait; voir ch. 56).

261.52 Trafic ferroviaire international

261.521 Libre accès au réseau ferroviaire

Pour maintenir le trafic ferroviaire performant et compétitif et faciliter l'utilisation économique du réseau ferroviaire, la directive 91/440/CE prévoit au moins une séparation comptable et organisationnelle entre la fourniture des prestations de transport et l'exploitation de l'infrastructure des chemins de fer, ainsi que l'octroi de droits d'accès et de transit, lesquels sont importants pour la promotion du trafic combiné international.

Etant donné les prescriptions déjà adaptées par la réforme des chemins de fer et figurant dans la loi du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer (LCF; RS 742.101), dans l'ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'accès au réseau ferroviaire (OARF), dans l'OCTV et dans l'ordonnance du 29 juin 1988 sur la promotion du trafic combiné et du transport des véhicules à moteur accompagnés, modifiée le 25 novembre 1998 (RS 742.149), il n'est pas nécessaire de modifier des lois. L'accès des entreprises étrangères au réseau est régi à l'art. 9 OARF.

261.522 Licences, certificats de sécurité, octroi des sillons

Afin de régler les droits d'accès au trafic ferroviaire international pour les chemins de fer et les regroupements internationaux de chemins de fer, la directive 95/18/CE prévoit des dispositions uniformes en vue de l'octroi des autorisations selon le principe de l'égalité de traitement. La directive 95/19/CE précise la procédure à suivre pour attribuer les sillons, ainsi que les critères pour le calcul des redevances d'utilisation.

Les prescriptions sur les licences, les certificats de sécurité et l'octroi des sillons sont aussi garanties par la réforme des chemins de fer, notamment par l'OARF. Dans l'optique actuelle, elles n'exigent pas d'adaptations ultérieures.

262 Mesures d'accompagnement

262.1 Situation initiale

Le transfert, sur le rail, d'une part aussi grande que possible du trafic routier des marchandises à travers les Alpes est depuis des années un objectif prioritaire de la politique suisse des transports. L'évolution effective du fret transalpin ne correspond toutefois pas aux objectifs visés. Certes, les chemins de fer peuvent depuis le début des années 80 acheminer un peu plus de marchandises à travers les Alpes suisses, mais la croissance du trafic routier a été beaucoup plus forte. Ainsi, le nombre des camions ayant traversé les Alpes depuis 1981, la première année après l'ouverture du tunnel routier du Saint-Gothard, a quasiment quadruplé et a atteint en 1998 le chiffre record de 1,235 million de trajets. Si la limite de 28 t et la redevance forfaitaire sur les poids lourds restaient inchangées, et que la tendance actuelle se poursuivait dans le trafic de poids lourds transalpin, il faudrait s'attendre à un nombre de camions traversant les Alpes compris au moins entre 1,4 et 1,6 million en 2003 et entre 1,6 et 1,7 million en 2007.

Dans ce contexte, le peuple suisse a adopté en 1994 l'article constitutionnel sur la protection des Alpes. Ce dernier contraint le Conseil fédéral et le Parlement à transférer sur le rail de grandes parties du trafic routier transalpin des marchandises.

Dans le projet mis en consultation au sujet de l'application de cet article et du projet de loi sur une taxe sur le transit alpin, nous avons, pour la première fois, présenté en détail notre stratégie en la matière. A cette occasion, nous avons d'abord confirmé que les objectifs de l'art. 84 cst (anc. 36^{sexies} cst) devaient être atteints de manière non discriminatoire, notamment avec les moyens de l'économie de marché. L'application littérale de l'article constitutionnel, selon lequel «tout le trafic de transit d'une frontière à l'autre» devrait être transféré, n'entre donc pas en ligne de compte. A ce propos, nous avons précisé l'objectif du transfert. Les courses à travers les Alpes doivent être transférées au rail dans la proportion du trafic de transit reliant une frontière à l'autre. Cela signifie concrètement que l'objectif pour le trafic routier transalpin sera de l'ordre de 650 000 courses (trafic intérieur, d'importation et d'exportation attendu en 1999 sur les quatre principaux passages alpins). Par la même occasion, nous avons relevé que cet objectif ne pourrait vraisemblablement être atteint intégralement qu'avec la mise en service des NLFA, soit dans une période comprise entre 2006 et 2012. Nous avons déjà réitéré à l'époque notre volonté de garantir et d'accélérer le transfert du trafic par une série de mesures d'accompagnement.

Dans l'intervalle, le Parlement et le peuple suisse ont jeté les bases d'un transfert efficace. Mentionnons à ce titre la première étape de la réforme des chemins de fer, introduite au début de 1999, la redevance poids lourds proportionnelle aux prestations, qui entrera en vigueur dès 2001, et la modernisation de l'infrastructure ferroviaire avec la réalisation des NLFA. Toutes ces mesures amélioreront sensiblement la compétitivité du trafic ferroviaire des marchandises. Mais seul l'accord bilatéral sur les transports terrestres leur permettra de porter tous leurs fruits. La Suisse pourra introduire la RPLP sans devoir craindre des rétorsions. L'accord permet aussi aux chemins de fer suisses d'accéder au réseau étranger et facilite leur coopération avec d'autres entreprises ferroviaires européennes. Il crée les conditions permettant au réseau ferroviaire suisse de s'ouvrir à la concurrence, augmentant ainsi l'efficacité des offres. Il garantit la construction des voies d'accès au nord et au sud des NLFA. Par ailleurs, les parties contractantes s'engagent à promouvoir le trafic ferroviaire international des marchandises dans le cadre d'un programme coordonné au niveau européen (voir ch. 261.352).

262.2 Loi sur le transfert du trafic

L'objectif de transfert du trafic inscrit dans la constitution (nouvel art. 84 cst.; anc. art. 36^{sexies} cst.) sera réglé et précisé par une loi fédérale de durée limitée, car la forme juridique de l'arrêté fédéral de portée générale, proposée lors de la consultation pour cet acte législatif, est remplacée par celle de la nouvelle loi fédérale de durée limitée en vertu de la révision de la constitution. Cette loi sur le transfert du trafic définit notamment les objectifs, les mesures et la procédure pour ce transfert.

L'objectif consiste transférer progressivement le fret transalpin sur le rail. Il est prévu de ramener le plus rapidement possible le nombre annuel des trajets de camions traversant les Alpes à 650 000.

La loi fédérale sur le transfert du trafic énumère les principaux instruments nécessaires pour atteindre ce but. Nous pouvons prendre des mesures d'accompagnement en vue d'accélérer et de renforcer le transfert. Les fonds nécessaires à cet effet seront fixés dans un plafond de dépenses. Comme il n'est pas possible de déterminer d'avance l'effet concret des mesures, il est prévu de pouvoir les adapter avec souplesse en vertu d'une planification permanente. Selon la loi fédérale, nous présenterons aux commissions parlementaires compétentes, tous les deux ans, un rapport sur le transfert qui évaluera l'efficacité des mesures prises, exposera les objectifs intermédiaires pour les périodes suivantes et définira la marche à suivre.

On peut ainsi avoir la garantie que le transfert sera réalisé le plus rapidement possible avec les moyens disponibles et compte tenu des conditions-cadres existant en Suisse et en Europe.

La loi sur le transfert du trafic régit la phase transitoire en vertu de l'accord sur les transports terrestres. En vue de la solution permanente (fiscalité intégrale, suppression des contingents, mise en service du tunnel de base du Loetschberg), la présente loi sera remplacée en 2006 au plus tard par une loi d'exécution concernant l'article constitutionnel sur la protection des Alpes. Celle-ci tiendra compte des développements intervenus entre-temps et inclura une base légale définitive pour une taxe sur le transit alpin.

262.3 Orientation des mesures d'accompagnement

262.31 Stratégie

Nous voulons transférer le trafic de poids lourds, mais nous n'emploierons pas de mesures coercitives telles que des interdictions de circuler. De telles mesures détourneraient surtout le trafic vers les passages alpins français et autrichiens et seraient susceptibles d'entraîner des mesures de rétorsion de la part des pays étrangers. Les conditions-cadres doivent donc plutôt être aménagées de manière que les chances commerciales du transport ferroviaire des marchandises soient améliorées. A ce titre, il est prévu de prendre des mesures concernant le fret ferroviaire et le fret routier.

Pour le rail, notre objectif principal consiste à accroître la productivité des chemins de fer, avant tout par l'introduction et la surveillance systématiques de la concurrence. Des objectifs concernant l'augmentation de la productivité seront fixés dans les domaines où la concurrence joue moins, p. ex. dans le secteur de l'infrastructure. Par ailleurs, les contributions d'exploitation au trafic combiné seront provisoirement augmentées pour accélérer le transfert à court terme.

Côté route, nous veillerons, en collaboration avec les cantons, à mieux faire respecter les prescriptions légales de la circulation routière afin de garantir une concurrence loyale parmi les modes de transport. Il faudra aussi garantir un flux adéquat des véhicules.

Aperçu des mesures d'accompagnement

Conditions-cadres routières	Renforcement des contrôles des poids lourds; Conditions de travail dans le fret routier Gestion nationale du trafic des poids lourds en cas de surcharge des axes de transit à travers les Alpes; Vitesse minimale sur les tronçons de montagne (rampes); Octroi de contingents de 40 t et de courses de véhicules vides ou chargés de produits légers à des transporteurs suisses.
Conditions-cadres ferroviaires	Réforme des chemins de fer étendue au trafic combiné – nouveau régime des indemnités; Garantie de capacités de terminaux suffisantes en Suisse et à l'étranger; Augmentation du potentiel pour le trafic combiné intérieur, d'importation et d'exportation; Promotion internationale du fret ferroviaire et accélération des formalités douanières; Réalisation accélérée du tunnel de base du Loetschberg.
Augmentations de la productivité des chemins de fer	Augmentations de la productivité pour l'infrastructure ferroviaire; Augmentations de la productivité pour l'exploitation ferroviaire; Trafic combiné Suisse TRACS-CH.
Transfert accéléré dans la phase transitoire	Augmentation de durée limitée des contributions d'exploitation pour le trafic combiné.

262.32 Conditions-cadres pour la route

A. Intensification des contrôles du trafic routier lourd

Selon les contrôles effectués au Saint-Gothard, 15 à 25 % des conducteurs enfreignent actuellement les dispositions sur la circulation routière concernant les temps de conduite et de repos, la vitesse autorisée et le poids maximal, etc., se procurant ainsi un avantage déloyal au niveau de la concurrence face au transport ferroviaire. Les contrôles par sondages doivent donc être intensifiés. Cette mesure est notamment nécessaire pour l'application de la RPLP.

En collaboration avec la Conférence des directeurs cantonaux de justice et de police (CDJP), le DETEC est en train d'élaborer un programme de contrôle ad hoc. Ce programme prévoit de doubler d'ici à 2001 les contrôles régionaux que les polices cantonales effectuent actuellement sur le trafic lourd. Dans une seconde phase, le transport routier des marchandises sera contrôlé en permanence à partir de 2001. Les contrôles de poids se feront au moyen de balances dynamiques du poids par essieu sur les axes d'entrée en Suisse, ainsi que sur les principaux passages alpins. Ces balances modernes enregistreront automatiquement les poids par essieu des camions et, partant, le poids effectif du véhicule. D'autre part, des contrôles du poids seront aussi réalisés sur tout le réseau routier au moyen de balances statiques, fixes et mobiles, ainsi qu'aux postes-frontière (sondages). La détection rapide des véhicules surchargés sert aussi à la sécurité du trafic et au maintien du bon état des routes.

En plus du poids des véhicules, la police contrôlera plus rigoureusement le respect des prescriptions concernant les dimensions des véhicules, leur état technique, les temps de travail et de repos de chauffeurs, le transport des marchandises dangereuses, les permis, la vitesse de même que la consommation d'alcool et de médicaments.

Nous demandons qu'une contribution financière puisse être octroyée pour indemniser les cantons ayant à assumer des coûts spécifiques résultant des contrôles supplémentaires, cela de manière systématique et selon un programme de contrôles. Les moyens financiers proviendront des produits des contingents accordés pendant la phase transitoire, ainsi que d'un prélèvement préalable sur les recettes globales de la RPLP dévolue aux cantons (cf. loi sur le transfert du trafic, art. 4 et 6). Les dispositions d'exécution ad hoc seront définies dans l'ordonnance sur la RPLP; nous avons l'intention d'allouer les contributions dès 2001.

B. Conditions de travail dans le trafic routier des marchandises

Pour garantir des conditions de concurrence équitables, il faut aussi que les dispositions actuelles sur le travail soient respectées. Les dispositions sur les heures de conduite et de repos figurant dans l'ordonnance sur les chauffeurs, adaptées le 19 juin 1995, seront garanties au niveau international grâce à la future ratification (avec projet distinct) de l'accord européen relatif aux équipages des véhicules effectuant des transports internationaux par route (AETR).

Par ailleurs, la troisième section de la loi fédérale sur le transport de voyageurs et les entreprises de transport par route (LTV; RS 744.10) doit entrer en vigueur (cf. ch. 261.512). Aux termes de l'art. 10 de cette section, la profession de transporteur de personnes et de marchandises par la route ne pourra dorénavant être exercée en Suisse que par les personnes qui n'ont pas commis d'infractions réitérées aux prescriptions concernant les conditions de rémunération et de travail appliquées dans cette profession (notamment les prescriptions sur les heures de conduite et de repos

des chauffeurs, la sécurité de la circulation routière et la construction, l'équipement, les dimensions et les poids des véhicules routiers).

Les entreprises de transport domiciliées en Suisse seront en outre soumises, comme d'ailleurs toute l'économie, aux mesures d'accompagnement destinées à établir la libre circulation des personnes dans le cadre de l'accord bilatéral entre la Suisse et la Communauté européenne.

C. Gestion nationale du trafic de poids lourds en cas de surcharge des axes de transit à travers les Alpes

Cette mesure vise à diminuer la pollution et à garantir la fluidité de la circulation en réduisant ou en évitant les embouteillages sur les axes de transit alpin. Comme la législation en vigueur ne contient pas de base permettant à la Confédération d'ordonner des mesures ad hoc pour le trafic de poids lourds, le sixième chapitre de la LCR (dispositions d'exécution) doit être complété par un art. 53a. Cette disposition nous autorise à prévoir les mesures de gestion du trafic nécessaires pour les véhicules motorisés lourds destinés au transport de choses afin de garantir la fluidité du transit à travers les Alpes. L'application de cette disposition sera régie dans une ordonnance et ses effets ne doivent pas être discriminatoires.

D. Vitesse minimale sur les tronçons de montagne (rampes)

En 1997, la CE a fixé uniformément à 5 kW (6,8 CV) par tonne de poids total les exigences en matière de puissance minimale du moteur. La Suisse les a déjà transposées dans son droit national en modifiant le 2 septembre 1998 l'ordonnance concernant les exigences techniques requises pour les véhicules routiers (OETV), remplaçant ainsi la prescription en vigueur jusque-là, qui prescrivait un minimum de 10 CV par tonne de poids total.

Nous fondant sur les expériences faites jusqu'ici, nous partons du principe que les véhicules les plus performants sont affectés au trafic à travers les Alpes. Toutefois, il n'est pas tout à fait exclu que sur certains tronçons autoroutiers à forte déclivité et sans voie lente, la sécurité de la circulation puisse être entravée suite à la baisse de la puissance minimale des moteurs. Pour des raisons de sécurité, nous édicterons dès lors pour ces tronçons une vitesse minimale à respecter par les camions.

La prescription de la vitesse minimale peut être mise en vigueur sans modification de loi, étant donné que l'art. 2, al. 1, let. a, et l'art. 43, al. 3, LCR (RS 741.01) nous habilite à prescrire par voie d'ordonnance les mesures qui s'imposent sur toutes les routes de transit, les autoroutes et les semi-autoroutes. Cette mesure sera indiquée sur les tronçons selon les règles de l'ordonnance sur la signalisation (RS 741.21) et sera annoncée bien avant les endroits dangereux (p. ex. auprès des postes-frontière, ainsi que sur les panneaux indicateurs qui sont en train d'être posés aux points névralgiques du réseau autoroutier). La conception détaillée d'exécution et de contrôle sera élaborée en étroite collaboration avec les services cantonaux compétents.

E. Octroi de contingents de 40 t et de véhicules vides ou chargés de produits légers aux transporteurs suisses

Durant la période transitoire de 2001 à 2002, la Suisse octroiera chaque année à la CE, à un tarif plus élevé, un contingent de 300 000 autorisations de 40 tonnes et un autre de 400 000 pour chacune des années 2003 et 2004. La CE a déclaré qu'elle utilisera ces contingents pour moitié dans le transit et pour moitié dans le trafic d'importation et d'exportation. Par ailleurs, dans le trafic de transit transalpin, un

tarif plus élevé qu'aujourd'hui, mais réduit par rapport au taux normal de la RPLP, sera accordé chaque année pour 220 000 courses de véhicules vides ou chargés de produits légers.

La Suisse peut, en principe, accorder les mêmes contingents à ses transporteurs, mais elle n'y est pas obligée (cf. ch. 261.331). L'accord sur les transports terrestres ne lui permet toutefois pas d'utiliser plus de contingents dans les trafics de transit, d'importation et d'exportation que la CE dans les trafics d'importation et d'exportation. Les contingents restants doivent obligatoirement servir au trafic intérieur.

Selon la loi sur le transfert du trafic, nous déterminerons le nombre des contingents et réglerons la répartition ainsi que les éventuelles conditions de l'octroi des autorisations. D'entente avec tous les intéressés, les modalités exactes seront réglées aussi rapidement que possible par une ordonnance.

Pour ne pas discriminer l'industrie des transports routiers et les expéditeurs suisses, nous avons l'intention d'utiliser pleinement la part de contingents de 40 t destinés aux transporteurs suisses (300 000 au maximum par année en 2001 et 2002, 400 000 en 2003 et en 2004). Dans l'intérêt du transfert du trafic, l'octroi de contingents pourra être subordonné à des conditions, en particulier à l'utilisation du chemin de fer (contingents de récompense).

S'agissant des contingents de courses à vide et avec des produits légers, lesquels ne peuvent être utilisés que dans le transit transalpin, les transporteurs suisses obtiendront 10 % des contingents accordés à l'UE, soit 22 000 par année de 2001 à 2004. L'industrie suisse des transports pourra ainsi maintenir, voire même augmenter légèrement la position qu'elle détient dans le transit à travers les Alpes.

Ces réglementations maintiendront la position des transporteurs suisses sur le marché et ne détériorera pas la compétitivité du transport ferroviaire des marchandises. Les expéditeurs suisses ne seront pas défavorisés par rapport à la concurrence étrangère.

262.33 Conditions-cadres pour le rail

A. Réforme des chemins de fer et trafic combiné – nouvel aménagement des indemnités

La réforme des chemins de fer entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1999 a introduit la concurrence dans le transport ferroviaire des marchandises. Les chemins de fer disposeront d'une plus grande liberté de gestion et augmenteront leur efficacité. Le marché potentiel de ce trafic sera davantage mis à contribution.

En revanche, la concurrence ne joue pas encore dans le trafic combiné donnant droit à l'indemnité. L'égalité de traitement entre différents opérateurs, exigée par la réforme des chemins de fer, n'est pas encore devenue réalité. Jusqu'ici, la Confédération a subventionné les trafics combinés des CFF avec une indemnité annuelle qui atteignait, la dernière fois, 125 millions de francs. D'autres opérateurs, par exemple le Chemin de fer Berne–Loetschberg–Simplon, le Mittelthurgaubahn (MThB) ou des chemins de fer étrangers n'ont pas pu bénéficier des contributions. D'importantes incitations font donc défaut pour améliorer la productivité.

C'est pourquoi le mode d'octroi des contributions sera revu de fond en comble. Dès le changement d'horaire 2000, les avantages de la réforme des chemins de fer produiront aussi leurs effets dans le trafic combiné et la concurrence sera instaurée entre les divers opérateurs. Les contributions doivent être allouées aux opérateurs les plus innovateurs, qui, grâce à des technologies axées sur l'avenir et des programmes d'exploitation efficaces, pourront acheminer le plus de marchandises pour un montant donné et ainsi contribuer le plus à réaliser le transfert voulu. De plus, de nouveaux opérateurs auront en tout temps la possibilité d'effectuer des transports combinés.

Cet objectif sera atteint de la manière suivante: dès le changement d'horaire 2000, une partie des contributions pour le trafic combiné sera utilisée pour réduire sensiblement le prix des sillons sur tout le réseau ferroviaire suisse. Cette réduction sera accordée de manière non discriminatoire à tous les opérateurs ferroviaires et pour tous les axes. Les trafics combinés particulièrement efficaces seront rentables si le prix des sillons est bas. Les gains ainsi obtenus, qui resteront entre les mains des entreprises, les inciteront à leur tour à améliorer leur productivité. De plus, la concurrence jouera à tout moment et non seulement durant les phases de commande. Les opérateurs pourront acquérir à n'importe quel moment des mandats de trafic combiné qui, vu le bas prix des sillons, couvriront leurs coûts.

Le trafic par wagons complets est plus rentable que le trafic combiné et, dans l'ensemble, il couvre aujourd'hui ses coûts. Toutefois, surtout dans la phase de transition, ses recettes risquent d'être compromises. En observant continuellement l'efficacité des mesures d'accompagnement (voir ch. 264.1 et art. 3 de la loi sur le transfert du trafic), il faudra veiller à ce que la promotion du trafic combiné ne se fasse pas au détriment du trafic par wagons complets.

Avec l'autre partie des subventions, la Confédération a l'intention de commander et d'indemniser dans un certain délai, en régime de concurrence, des offres supplémentaires concernant le trafic combiné transalpin accompagné et non accompagné (récolte des offres auprès des opérateurs). Il s'agira de services qui ne pourront pas encore être produits de manière rentable, ainsi que du financement initial de nouveaux produits innovateurs. Au moins à court et moyen terme, la majeure partie du trafic combiné aura besoin de nouvelles indemnités même si le prix du sillon est considérablement réduit. Il faudra donc toujours le commander.

L'ordonnance sur le trafic combiné sera adaptée en conséquence en vue de la réduction du prix du sillon.

B. Garantie de capacités suffisantes pour les terminaux suisses et étrangers

Pour transférer sur le rail le trafic routier actuel des marchandises, l'accent est mis sur le trafic combiné. Afin de pouvoir développer ce dernier, il faut que des installations de transbordement attrayantes qualitativement soient disponibles en nombre suffisant.

Aujourd'hui déjà, nous participons financièrement à la construction des terminaux en Suisse ou dans les zones frontalières étrangères. Dans un proche avenir, des goulets d'étranglement se manifesteront dans les terminaux situés dans les zones étrangères de provenance ou de destination, notamment dans le nord de l'Italie. La meilleure utilisation des installations actuelles ne devrait résoudre ce problème de capacité qu'à court terme.

La Confédération souhaite donc, sur la base de besoins clairement définis, participer financièrement à la construction d'installations de transbordement supplémentaires. Le crédit du programme pluriannuel 1999 à 2003, prévu pour les besoins purement nationaux et qui sera présenté à la fin de 1999, sera donc augmenté de 120 millions de francs pour les investissements à l'étranger (en moyenne 30 millions par année). Quant au programme pluriannuel suivant, valable de 2003 à 2008, il est prévu d'accroître de 60 millions le crédit destiné aux terminaux (en moyenne 12 millions par année), les besoins étant à nouveau déterminés préalablement.

Ces fonds ne seront cependant accordés pour la construction ou l'extension de terminaux que si les projets remplissent les critères fixés par la Confédération en matière d'efficacité, d'accès et de garantie d'entretien et si l'installation offre un grand avantage à la Suisse (prise en charge du trafic nord-sud à travers les Alpes).

C. Augmentation du potentiel pour le trafic combiné intérieur, d'importation et d'exportation

Afin d'exploiter au mieux le potentiel du trafic combiné, la réglementation rigide actuelle des zones radiales sera supprimée. A l'heure actuelle, les entreprises situées en dehors de ces zones ne peuvent pas se rendre à un terminal avec le poids que le chemin de fer peut acheminer. De nombreuses entreprises situées à l'intérieur des zones radiales sont aussi peu encouragées à recourir au TCNA étant donné que leur terminal n'offre pas la relation souhaitée. Grâce à la suppression des zones radiales, le trafic combiné deviendra pour d'autres maisons d'expédition une solution de rechange attrayante par rapport au transport routier. Dorénavant, les entreprises pourront accéder avec des camions de 44 t au terminal qui offre le service ferroviaire souhaité indépendamment de leur lieu d'implantation.

La RPLP améliore les conditions du fret ferroviaire. Il serait donc contraire à sa finalité que les parcours initiaux et terminaux lui soient intégralement soumis. Le TCNA s'en trouverait même renchéri puisque la limite des 44 t est d'ores et déjà applicable aux parcours initiaux et terminaux du trafic combiné dans un rayon de 30 km autour des terminaux. La RPLP n'est donc pas ici compensée par un effet de productivité due au relèvement de la limite de poids, raison pour laquelle des dérogations s'imposent. Une exonération totale sur tout le parcours initial ou terminal aurait sans doute des effets négatifs sur le reste du trafic marchandises et allongerait excessivement ces parcours routiers. Sur la base d'une analyse approfondie de plusieurs variantes concevables, on envisage une exonération forfaitaire correspondant à une distance forfaitaire déterminée (p. ex. 40 km) pour chaque conteneur transporté sur les parcours initiaux ou terminaux. Dans la phase de transition (2001–2004), cela signifie par exemple que les transporteurs recevront pour chaque conteneur transbordé une ristourne comprise entre 20 et 25 francs sur la RPLP (ce montant correspond à la RPLP pour un trajet de 40 km). Le chauffeur qui effectue un parcours initial plus court reçoit donc plus qu'il n'a payé au titre de la RPLP et vice versa. Les transporteurs sont donc fortement encouragés à se rendre au terminal adéquat le plus proche. On peut supposer qu'au moins une partie de la ristourne profitera aux expéditeurs. Cette réglementation encourage ainsi le recours au trafic combiné non accompagné. Nous réglerons les modalités précises de cette mesure en collaboration avec les instances directement concernées.

Les adaptations nécessaires de la loi sur la circulation routière dans le cadre de l'accord sur les transports terrestres, de l'ordonnance sur les gares de transbordement du trafic combiné et de l'ordonnance sur les règles de la circulation seront

réalisées à temps, de manière que cette mesure puisse déployer tous ses effets pendant la difficile phase de transition (cf. ch. 261.511.1). Cette réglementation concernant les parcours initiaux et terminaux du trafic combiné sera précisée dans l'ordonnance sur la RPLP.

D. Promotion internationale du trafic ferroviaire des marchandises et accélération des formalités douanières

Le transport ferroviaire des marchandises est, pour l'essentiel, un trafic international. La Suisse ne peut influencer que sur une partie de tout le trafic ferroviaire. Si elle fait cavalier seul, il ne lui sera pas possible d'atteindre le transfert souhaité.

C'est pourquoi la promotion du trafic ferroviaire des marchandises, que l'accord sur les transports terrestres veut coordonner au niveau international, constitue un élément fondamental du transfert. L'accord garantit notamment l'octroi réciproque du libre accès au réseau et fournit la base permettant d'accélérer les formalités douanières des trains, nécessaire de toute urgence. La suppression des obstacles administratifs lors du passage de la frontière renforcera les mesures prises au niveau des chemins de fer (p. ex. suppression des changements de locomotives et de mécaniciens à la frontière).

De plus, la Confédération s'emploiera, dans les enceintes internationales, à coordonner la promotion du transport ferroviaire des marchandises. Les objectifs relatifs au trafic ferroviaire des marchandises seront formulés à l'intention des représentants suisses dans les forums internationaux. La réalisation des objectifs sera revue périodiquement.

E. Réalisation accélérée du tunnel de base du Loetschberg

De 2005 à l'ouverture du tunnel de base du Loetschberg, mais au plus tard jusqu'à la fin de 2007, la fiscalité sera inférieure de 10 % au montant prévu par la solution permanente de l'accord 292,50 francs au lieu de 325 francs pour un trajet en transit d'un 40 t sur 300 km), car les infrastructures ferroviaires modernes et performantes du trafic transalpin ne seront pas encore disponibles en 2005 – date prévue initialement dans l'accord sur le transit.

Sous réserve de surprises lors de la construction, le tunnel de base du Loetschberg devrait, selon le calendrier actuel, pouvoir être mis en service au début de 2007. Afin de percevoir le plus tôt possible le montant maximal de 325 francs, nous mettrons tout en œuvre pour que ce tunnel soit réalisé rapidement. Les procédures d'autorisation et les ressources du fonds seront axées sur cet objectif. Les crédits d'engagement nécessaires devront être approuvés rapidement pour que les travaux de construction puissent se poursuivre sans retard.

262.34 Augmentations de la productivité des chemins de fer

A. Augmentations de la productivité de l'infrastructure ferroviaire

La concurrence instaurée par la réforme des chemins de fer augmentera la productivité de l'exploitation ferroviaire. La gestion de l'infrastructure devra cependant aussi accroître sa productivité, car les redevances d'utilisation de l'infrastructure ferroviaire forment une partie importante des coûts.

Pour l'infrastructure ferroviaire, la concurrence produit seulement des effets limités. C'est pourquoi, en tant que propriétaire, la Confédération a, au printemps 1999, défini dans sa stratégie les augmentations de productivité à réaliser. Ainsi, par diverses mesures telles que des concepts d'entretien plus efficaces ou des infrastructures moins sujettes à l'usure, la Division de l'infrastructure des CFF devra, de 1999 à 2002, baisser ses coûts annuels d'au moins 5 % par train de transit. Ces économies seront répercutées sur l'exploitation ferroviaire. Un système d'indices vérifiera la réalisation de ces objectifs.

Des exigences analogues seront formulées lors de la commande de l'infrastructure de transit du BLS («Convention sur l'offre concernant l'infrastructure de transit du BLS»). Elles feront aussi l'objet d'un contrôle.

B. Augmentations de la productivité de l'exploitation ferroviaire

Grâce à l'amélioration des conditions générales pour le trafic ferroviaire des marchandises et la productivité accrue de l'infrastructure ferroviaire, les compagnies de chemin de fer bénéficieront de meilleures chances sur le marché. Il leur appartiendra de les saisir en présentant des offres productives et conformes à la demande de la clientèle.

Le secteur de la gestion de l'exploitation ferroviaire dispose encore de potentiels pour augmenter sa productivité. En tant que propriétaires des CFF, nous avons donc exigé dans notre «stratégie» que la division du trafic marchandises améliore chaque année sa productivité de 5 % au moins.

Les CFF entendent atteindre cet objectif par des mesures d'organisation et d'exploitation. D'ici à 2005, ils envisagent d'augmenter le volume de leur trafic marchandises de plus de 26 %.

La réorganisation de l'entreprise, conçue par le conseil d'administration et devenue effective le 1^{er} janvier 1999, oriente sa structure sur les besoins de la clientèle. Le fort nivellement des hiérarchies de même que la délégation de la responsabilité et des compétences de décision aux collaborateurs en charge de la clientèle, soutenus par le centre de service à la clientèle, permettent de concevoir rapidement des offres conformes au marché. Pour l'exploitation, des mesures efficaces à court terme ont été élaborées en vue d'économiser 100 millions de francs, notamment en recourant à du nouveau matériel roulant et à des procédés tels que la télécommande par radio sur des convois composés de véhicules aptes à être poussés. Près de 60 % de ces mesures sont déjà réalisées.

En complément à des mesures prises antérieurement, le BLS a aussi adopté un programme de réduction des coûts et d'amélioration de l'efficacité dans le but d'augmenter la productivité. Par ailleurs, il lancera des projets concrets qui auront des effets de transfert ciblés.

La coopération internationale des chemins de fer, telle qu'elle est voulue par exemple par les CFF, le BLS ou le MThB, est décisive pour la position commerciale du rail dans le trafic international des marchandises.

C. Trafic combiné suisse (TRACS)

Les entreprises de transport suisses misent sur le trafic combiné. Le projet «Pegasus» (appelé aussi TRACS) en faveur du trafic intérieur combiné non accompagné sur les axes est-ouest et nord-sud avec raccordement au trafic d'importation et d'exportation a été lancé sur une base privée. Son équipe de direction compte des

représentants des transporteurs routiers, en plus des représentants des chemins de fer et des sociétés de trafic combiné, des cantons et des expéditeurs. Selon le chef du projet, la demande annuelle potentielle s'élève à 150 000 unités de chargement, soit à 600 transports par journée d'exploitation.

La Confédération a alloué des contributions financières à ce projet, dont les modalités sont actuellement précisées.

262.35 Transfert accéléré dans la période transitoire

La NLFA et la RPLP créeront les conditions fondamentales d'un net accroissement de la productivité et de l'amélioration de la position du rail dans sa concurrence avec la route. La NLFA ne commencera toutefois à déployer ses effets qu'en 2006/07 et le taux intégral de la RPLP ne sera perçu qu'à partir de cette année-là.

Afin d'appliquer l'article sur la protection des Alpes, nous avons déjà décidé en automne 1997 d'augmenter les contributions d'exploitation pour le trafic combiné de 125 millions de francs par an (montant actuel) à 200 millions au maximum. Vu les nouvelles conditions-cadres, nous sommes prêts à augmenter encore les contributions d'exploitation.

Les fonds nécessaires à cette fin seront garantis par un arrêté fédéral «allouant un plafond de dépenses pour promouvoir le trafic combiné» pour une période comprise entre 2000 et 2010. Le montant global du plafond de dépenses d'une durée de onze ans s'élève à 2850 millions de francs. Durant certaines années, les contributions d'exploitation annuelles pourront être augmentées jusqu'à 300 millions de francs. Les fonds proviendront en premier lieu du produit de l'impôt sur les huiles minérales et, de 2001 à 2004, des recettes des contingents. En 2001 et 2002, le produit annuel brut des contingents devrait s'élever à 120 millions de francs et, en 2003 et 2004, à 180 millions.

Ce relèvement des contributions d'exploitation, qui pourront dorénavant aussi servir à réduire les prix des sillons et à commander des offres sous le régime de la concurrence, permettra d'élargir à court terme les offres du trafic combiné.

262.36 Mesures non prises

Certaines mesures proposées lors de la procédure de consultation ne seront pas prises, soit parce qu'elles sont déjà assurées par d'autres dispositions légales ou parce qu'elles ont un effet contraire au transfert. Il s'agit notamment de la mention supplémentaire de la durée de validité de l'interdiction de circuler la nuit dans la loi sur la circulation routière et de la perception d'une taxe sur le transit alpin (TTA) dès 2001.

Lors des négociations, un de nos objectifs prioritaires était de maintenir la durée de validité de l'interdiction de circuler la nuit (entre 22 h 00 et 5 h 00). Ces heures figurent à l'art. 15, ch. 1, de l'accord et sont donc réglées par le droit international. Il n'est donc pas nécessaire que la durée de validité de l'interdiction de circuler la nuit et en fin de semaine soit encore inscrite dans la loi sur la circulation routière.

Dans un premier temps, c'est-à-dire surtout durant la phase de transition de l'accord, il ne sera pas perçu de taxe sur le transit alpin (TTA). Si l'accord permet à la Suisse

de prélever, au plus, 15 % de la fiscalité globale convenue avec la CE sous la forme d'une TTA, cette mesure doit s'accompagner d'une réduction correspondante de la RPLP, perçue dans tout le pays. Une TTA n'améliorerait donc pas les conditions-cadres du trafic transalpin. Par ailleurs, elle affaiblirait la compétitivité du chemin de fer dans les trafics intérieur, d'importation et d'exportation, ce qu'il faudra éviter, surtout entre 2001 et 2004 et en 2006, lorsque le trafic d'importation et d'exportation sur le rail risquerait d'être menacé. Cette taxe est cependant nécessaire pour appliquer la clause de sauvegarde dans le régime définitif selon l'art. 46 de l'accord. Un message ad hoc sera transmis à temps aux Chambres.

263 Effet global de l'accord et des mesures supplémentaires

263.1 Contribution au trafic

Il n'est pas possible aujourd'hui de prévoir exactement le volume futur du trafic. Les prévisions comprennent toujours certaines incertitudes. On ne peut pas davantage déterminer l'effet spécifique de chaque mesure. Nous fondant sur plusieurs études approfondies, nous estimons que l'accord, combiné avec les principales mesures ferroviaires (réforme des chemins de fer, RPLP et modernisation de l'infrastructure [FTP]) ainsi qu'avec les mesures d'accompagnement, permettra de réaliser à moyen terme le transfert visé par l'article constitutionnel sur la protection des Alpes. L'évolution actuelle des trafics intérieur, d'importation et d'exportation devrait pouvoir être interrompue.

Trafics intérieur, d'importation et d'exportation (transalpin et non transalpin)

Alors que le fret routier n'a cessé d'augmenter depuis les années 50 et s'est multiplié par 2,5 depuis 1970, le fret ferroviaire est resté au même niveau. L'accord sur les transports terrestres, la RPLP, la modernisation des l'infrastructure ferroviaire (FTP), la réforme des chemins de fer, les mesures ferroviaires et les mesures d'accompagnement permettront d'interrompre cette tendance. Dans le trafic intérieur, la croissance du fret routier devrait augmenter seulement de la moitié de la valeur atteinte en cas de maintien du dispositif actuel (limite de 28 t, taxe forfaitaire sur le trafic lourd, aucune mesure d'appoint). Dans les trafics d'importation et d'exportation, cette proportion serait même comprise entre un tiers et un quart seulement.

Les chemins de fer devraient être en mesure de surmonter la stagnation persistant depuis les années 70 et d'augmenter leur volume de transport. Dans le trafic intérieur, cette croissance devrait déjà se produire dans la phase transitoire. Les connaissances actuelles permettent de supposer que, comparé à 2000, la prestation du trafic (tkm) sera supérieure de 10 à 15 % en l'an 2004, et même de 25 à 30 % en 2010. La répartition modale ne devrait guère changer.

Dans le trafic d'importation et d'exportation, les chemins de fer devraient subir un éventuel léger recul du fret ferroviaire dans les premières années de la phase transitoire. Cette baisse devrait toutefois déjà être compensée en 2005. En 2010, la prestation du trafic ferroviaire devrait être de 20 à 25 % supérieure à celle de 2000.

Trafic transalpin (transit et trafics intérieur, d'importation et d'exportation)

Dans le fret transalpin, nous espérons stabiliser le nombre des courses dans la phase transitoire de 2001 à 2004 puis, dès l'entrée en vigueur du régime définitif, mais au

plus après la mise en service du tunnel de base du Saint-Gothard, atteindre l'objectif de transfert (environ 650 000 courses de camions à travers les Alpes). Des études approfondies fondées sur des modèles du trafic ont montré que cet objectif devrait pouvoir être atteint. La date de cet accomplissement dépend toutefois des mesures de promotion du fret ferroviaire prises par la Communauté européenne et de l'introduction d'une redevance poids lourds liée à la distance parcourue.

Les études précitées permettent de supposer que le nombre de trajets transalpins du trafic lourd passera en dessous du niveau actuel à partir de 2005 (fiscalité plus élevée, mise en service du tunnel de base du Loetschberg) malgré la croissance du trafic et la reprise du trafic de contournement actuel via la France et l'Autriche. Durant la phase de transition, les résultats obtenus en matière de stabilisation du fret routier à travers les Alpes dépendront de l'ampleur de la politique coordonnée des transports en Europe, notamment de la perception d'une redevance poids lourds liée à la distance parcourue et de la promotion européenne du fret ferroviaire. Le tableau ci-dessous récapitule ces effets. Les valeurs inférieures correspondent à un scénario dans lequel la Communauté européenne promeut le fret ferroviaire et introduit des mesures routières telles que la redevance liée à la distance parcourue. Les valeurs supérieures correspondent au scénario du «pire des cas» qui ne tient compte ni des mesures de la CE ni d'éventuels manques de capacités routières.

Effets sur le fret transalpin

Année	Volume hypothétique des courses sur la route avec l'accord, mais sans les mesures ferroviaires ¹	Trafic transalpin: transfert suppl. au rail ²	Fret routier transalpin restant
d'ici à 2004	1 650 000–1 850 000	300 000–450 000	1 200 000–1 550 000
2005	1 300 000–1 500 000	450 000–600 000	700 000–1 050 000
dès 2008	1 400 000–1 600 000	650 000–750 000	650 000– 950 000

¹ Avec la RPLP, les contingents de 40 t et les contingents de véhicules vides ou chargés de produits légers, mais sans les effets de la modernisation et de la réforme des chemins de fer et sans les mesures d'accompagnement.

² Suite à la modernisation et à la réforme des chemins de fer, aux propres efforts des chemins de fer et aux mesures d'accompagnement.

Le tableau montre aussi que la NLFA, la réforme des chemins de fer et les mesures d'accompagnement permettront aux chemins de fer d'augmenter leurs prestations dans le trafic transalpin.

En cas de maintien du dispositif actuel (limite de 28 t, taxe forfaitaire sur le trafic lourd), le trafic routier des marchandises à travers les Alpes continuerait sa croissance effrénée et, en 2007, le nombre des courses de camions ne serait pas inférieur à 1,6 voire 1,7 million.

Rappelons toutefois qu'il s'agit de prévisions qui comprennent toujours certaines incertitudes.

263.2 Effets sur l'environnement

La future pollution engendrée par le trafic routier dépendra de l'évolution du volume des transports et des prescriptions sur les gaz d'échappement. Les évaluations ci-après ont admis que la CE renforcerait la norme valable actuellement (EURO 2) et la transformerait, comme prévu, en trois échelons (EURO 3 à EURO 5) et que la Suisse adopterait simultanément les nouvelles normes CE.

Globalement, la qualité de l'air s'améliorera sensiblement. Dès le début du régime définitif (ouverture du tunnel de base du Loetschberg, perception intégrale de la RPLP), les émissions de NO_x du *fret routier transalpin* devraient diminuer de près de 50 % par rapport à 1997. Pour environ la moitié, cet effet est lié aux répercussions de l'accord sur les transports terrestres ainsi qu'aux mesures ferroviaires (NLFA, réforme des chemins de fer) et aux mesures d'accompagnement. Pour le reste, l'amélioration est due aux normes plus sévères concernant les gaz d'échappement (diminution de la proportion des véhicules conformes aux normes EURO 0 et EURO 1, application de normes plus sévères). Les émissions de CO₂ du fret routier transalpin diminueront également en fonction de la baisse des kilomètres parcourus. Suivant l'évolution de ce dernier paramètre, la pollution atmosphérique devrait rester constante, voire diminuer légèrement, et cela dès la phase transitoire de l'accord.

L'émission de polluants devrait aussi reculer *dans les trafics intérieur, d'importation et d'exportation* suite à la plus faible croissance du trafic et à un parc de véhicules de plus en plus propres.

Précisons encore que, vu les déplacements des polluants atmosphériques, les problèmes écologiques dépassent les frontières ou ont même, dans le cas des émissions de CO₂, un caractère global. Grâce à l'application du principe du chemin le plus court⁵¹ et du recul des kilomètres parcourus qui lui est lié, la pollution atmosphérique due au trafic lourd diminuera nettement dans l'ensemble de la région alpine et la situation écologique s'améliorera.

263.3 Effets sur l'infrastructure routière

Le relèvement de la limite de poids à 40 t n'aura guère de retombées négatives sur la qualité de l'infrastructure routière suisse. L'usure des chaussées dépend de la charge par essieu et de la charge de trafic (nombre de courses). La charge par essieu d'un camion de 40 t n'est pas plus élevée que celle des véhicules utilitaires plus petits. En plus, l'accord entraînera une baisse des kilomètres parcourus dans le fret routier par rapport à la situation en cas de maintien du dispositif actuel; à moyen terme, cette baisse se produira même en chiffres absolus.

L'admission des 40 t n'aura guère non plus d'incidences sur les ponts. Les ponts construits conformément à la norme de sécurité valable depuis 1970 sont toujours assez sûrs pour être franchis par des camions de 40 t. Même en cas de maintien du dispositif actuel, la capacité des anciens ponts, construits selon la norme de 1956, devrait être renforcée dans le cadre d'importants travaux d'entretien.

⁵¹ Reprise sur les routes suisses du trafic de contournement dû à la limite de poids et du trafic de contournement des véhicules vides et peu chargés par les routes autrichiennes et françaises.

264 Explications relatives aux actes législatifs

264.1 Explications relatives à la loi fédérale visant à transférer sur le rail le trafic de marchandises à travers les Alpes (loi sur le transfert du trafic)

Selon le *préambule*, la nouvelle loi fédérale de durée limitée se fonde sur l'art. 84 (anc. art. 36^{sexies}) de la constitution (article sur la protection des Alpes) et contient les dispositions en application de l'accord entre la Communauté européenne et la Suisse sur le transport des marchandises et des voyageurs par rail et par route (accord sur les transports terrestres avec la Communauté européenne).

L'art. 1, al. 1, définit, en application de l'article sur la protection des Alpes (art. 84 cst., anc. art. 36^{sexies} cst.), l'objectif global de la Confédération de transférer progressivement plus de fret transalpin de la route au rail. A cette fin, il faut coordonner au mieux les actions de la Confédération, des cantons, des chemins de fer et des partenaires européens. *L'al. 2* précise cet objectif général. Le trafic circulant encore sur les routes de transit transalpin définies dans la loi fédérale sur le transit routier dans la région alpine (RS 725.14) permettra de mesurer si les objectifs sont atteints. Aussi tôt que possible, mais au plus tard un an après la mise en service du tunnel de base du Saint-Gothard, le fret routier transalpin passant par les quatre cols routiers principaux (San Bernadino, Grand-Saint-Bernard, Simplon et Saint-Gothard) devra être ramené à quelque 650 000 courses par an. Cela correspond à notre objectif de transfert conformément à l'article sur la protection des Alpes et à un recul du trafic d'environ 50 % par rapport à aujourd'hui.

Il n'est pas prévu de réaliser le transfert souhaité par des mesures coercitives, mais à l'aide d'un ensemble d'instruments non discriminatoires et conformes à l'économie de marché. Grâce surtout aux instruments mentionnés à *l'art. 2, al. 1*, la Confédération peut influencer sur l'évolution du trafic en aménageant les conditions générales du trafic routier et ferroviaire, en mettant en place les infrastructures nécessaires et par le biais de conventions internationales. Comme le précise *l'al. 2*, nous pouvons, dans les limites de nos compétences légales, prévoir encore d'autres mesures, dites d'accompagnement, qui renforceront ou compléteront l'effet des mesures principales. Le message (cf. ch. 262.3) explique les mesures d'accompagnement que nous projetons à l'heure actuelle.

Dans l'optique d'une planification permanente, *l'art. 3* règle la phase transitoire jusqu'à ce que l'objectif défini à l'art. 1, al. 2, soit atteint. En vertu de *l'al. 1*, nous présenterons, tous les deux ans, un rapport sur le transfert aux commissions parlementaires compétentes. En vertu de *l'al. 2*, ce document se prononcera sur l'efficacité des mesures prises, les buts intermédiaires visés pour la période biennale consécutive et sur la marche à suivre en vue d'atteindre l'objectif de transfert (650 000 courses). En vertu de *l'al. 3*, le premier rapport sera établi au printemps de l'année 2002. A ce moment, les recensements concernant l'évolution du trafic durant l'année 2001 seront disponibles. Le but est d'interrompre la croissance du trafic et de stabiliser le volume du trafic au niveau de l'an 2000 dans les deux premières années après l'entrée en vigueur de l'accord (al. 4). Globalement, on veut aussi tôt que possible augmenter progressivement le fret ferroviaire tout en faisant reculer le volume du fret routier. Cet objectif sera atteint par les mesures d'accompagnement efficaces à court terme prévues à l'art. 2, al. 2, ainsi que par, notamment à partir de

2005, le relèvement de la fiscalité routière, la suppression des contingents et, dès 2006/2007, la mise en service du tunnel de base du Loetschberg.

L'art. 4 régit certains points de la taxation des contingents selon des accords internationaux sur les transports (Suisse – CE; Suisse – pays tiers). L'accord contient des dispositions en partie directement applicables concernant le volume des contingents et le tarif à payer à la place de la RPLP, mais il ne régit pas les autres aspects de la perception de la redevance (par ex. dispositions pénales et d'exécution), ni l'affectation de son produit. D'autres accords internationaux sur les transports (Suisse – pays tiers) pourraient aussi contenir à l'avenir de telles dispositions sur les contingents puisqu'il faut accorder à ces pays des conditions non discriminatoires, comparables à celles dont bénéficient les Suisses. Selon *l'al. 1*, la loi fédérale sur une redevance sur le trafic de poids lourds liée aux prestations est en principe déterminante pour la perception de la redevance dans des domaines qui ne sont pas spécialement régis par les accords internationaux sur les transports. Nous réglons toutefois l'exécution et pouvons prévoir d'autres règles, notamment pour les questions de compétence. *L'al. 2* définit l'affectation du produit de ces contingents. Après déduction des frais administratifs, le produit servira en premier lieu à financer les mesures d'accompagnement selon l'art. 2. Le reste du produit des contingents alimentera directement le fonds pour les grands projets ferroviaires, car il est notamment capital de réaliser les NLFA aussi vite que possible pour transférer le trafic.

L'art. 5 nous donne la compétence de déterminer les contingents qui pourront être accordés à des Suisses en vertu des accords internationaux sur les transports (notamment l'accord sur les transports terrestres avec la Communauté européenne) en définissant le nombre précis, le mode de répartition et, le cas échéant, les autres dispositions d'exécution concernant les autorisations délivrées à des Suisses pour des 40 t, des courses de véhicules circulant à vide ou chargés de produits légers. Ce faisant, nous tiendrons compte des conditions-cadres mentionnées au *al. 2*. *L'al. 3* nous autorise à subordonner l'octroi de contingents ou des autorisations ad hoc à certaines conditions telles que, notamment, le recours au fret ferroviaire.

A l'art. 6, la présente loi modifie deux textes de loi au titre de la modification du droit en vigueur. Le *ch. 1* complète la loi fédérale sur une redevance sur le trafic de poids lourds liée aux prestations en permettant à la Confédération d'allouer aux cantons des contributions pour les contrôles de poids lourds (en plus des fonds provenant du produit des contingents durant la phase de transition). Ces contributions proviendraient des recettes de la redevance poids lourds liée aux prestations. Celle-ci ne pourra être efficace que si elle est perçue de manière systématique. Les contrôles doivent donc être nombreux et ils doivent être liés de manière judicieuse à la vérification d'autres prescriptions. Le *ch. 2* complète la loi sur la circulation routière par une norme de délégation nous permettant de prévoir des mesures de gestion dans les transports routiers des marchandises.

Selon *l'art. 7*, la loi fédérale sur le transfert du trafic, de durée limitée, vise d'abord à régler une phase transitoire. Il sera remplacé par une loi d'exécution de l'art. 84 cst (art. 36^{sexies} cst., article sur la protection des Alpes) en vue de la solution permanente prévue par l'accord sur les transports terrestres. Cette loi portera notamment sur la réalisation ultérieure de l'objectif défini à l'art. 1. Elle créera également la base juridique de la taxe sur le transit alpin qui sera notamment nécessaire pour appliquer la clause fiscale de sauvegarde (augmentation de la fiscalité de 12,5 %). Nous présenterons un message ad hoc au plus tard en 2006. Comme l'arrêté allouant un plafond de dépenses, la loi sur le transfert du trafic sera valable jusqu'en 2010 au

plus tard et entrera en vigueur en même temps que l'accord bilatéral sur les transports terrestres. Si l'entrée en vigueur de ce dernier devait être reportée, elle entrerait en vigueur auparavant afin que nous puissions commencer à temps de mettre en œuvre les mesures d'accompagnement.

264.2 Explications relatives à l'arrêté fédéral allouant un plafond de dépenses pour promouvoir le trafic combiné

L'arrêté fédéral allouant un plafond de dépenses vise à financer les mesures d'accompagnement. Le plafond de dépenses se rapporte toutefois uniquement aux mesures d'accompagnement qui ne disposent pas d'une autre source de financement. Il ne porte donc pas sur des mesures bénéficiant d'un financement propre comme les contributions d'investissements aux terminaux prévues dans des programmes pluri-annuels. Les fonds proviennent notamment du produit de l'impôt sur les huiles minérales ainsi que des recettes des contingents prévus par l'accord bilatéral sur les transports terrestres (dès 2001). Le montant fixé par l'arrêté fédéral de 2850 millions de francs (soit en moyenne 259 millions de francs par an ou une augmentation annuelle de 134 millions de francs par rapport à aujourd'hui) garantira le financement des indemnités et des réductions du prix des sillons destinés au trafic combiné. Le plafond de dépenses entrera en vigueur dès qu'il sera adopté par le Parlement et fournira ainsi les fonds nécessaires dès l'an 2000 pour financer les mesures d'accompagnement. Il s'étend sur une période de onze ans, car il est possible que la Confédération conclue des conventions-cadre jusqu'en 2010, par exemple pour la commande de l'offre de l'autoroute roulante au Loetschberg-Simplon, et il faut que leur assise financière soit assurée.

265 Autres modifications du droit

La majeure partie des modifications du droit nécessaires pour les mesures d'accompagnement concernent les ordonnances. Nous voulons modifier les ordonnances énumérées ci-dessous ainsi que les autres dispositions à temps, soit certainement avant l'entrée en vigueur de l'accord sur les transports terrestres.

Autres modifications juridiques:

Mesures d'accompagnement	Adaptations du droit
Renforcement des contrôles du trafic lourd	– ordonnance sur la redevance sur le trafic de poids lourds liée aux prestations (en préparation)
Conditions de travail dans le trafic routier des marchandises	– Ratification de l'accord européen relatif au travail des équipages des véhicules effectuant des transport internationaux par route AETR (avec projet distinct)

Mesures d'accompagnement	Adaptations du droit
Gestion à l'échelle nationale du trafic lourd en cas de surcharge des axes de transit à travers les Alpes	– Nouvelle ordonnance
Vitesse minimale sur les tronçons de montagne (pentes)	– Adaptation de l'ordonnance sur les règles de la circulation routière (RS 741.11)
Augmentation de l'efficacité du système de subvention (nouveau régime des indemnités)	– Adaptation de l'ordonnance sur le trafic combiné (RS 742.149)
Exonération partielle de la RPLP des parcours initiaux et terminaux du TCNA et suppression de la réglementation concernant les zones radiales	– ordonnance sur la redevance sur le trafic de poids lourds liée aux prestations (en préparation) – Adaptation de l'ordonnance sur les règles de la circulation routière (RS 741.11) – Adaptation de l'ordonnance relative aux gares de transbordement de transport combiné (RS 741.112)
Augmentations de la productivité de l'infrastructure ferroviaire	– Déjà réalisé: Partie des «Objectifs stratégiques du Conseil fédéral pour la SA CFF (stratégie de propriétaire)»
Augmentations de la productivité de l'exploitation des chemins de fer	– Déjà réalisé: Partie des «Objectifs stratégiques du Conseil fédéral pour la SA CFF (stratégie de propriétaire)»

27 Accord sur la libre circulation des personnes

271 Situation initiale

Dans le domaine de la circulation des personnes, la situation se présentait comme suit: les négociations de l'accord EEE et le débat politique qui s'ensuivit avaient montré combien la réalisation de la libre circulation était un sujet sensible sur le plan de la politique intérieure. Eu égard au postulat des négociations bilatérales – pas de participation pleine et entière de la Suisse au marché commun – le Conseil fédéral visait en conséquence à obtenir, sur le dossier de la circulation des personnes aussi, un résultat de négociation qui reste qualitativement et quantitativement en deçà de l'acquis communautaire selon l'accord EEE. En raison du déroulement – décrit plus haut - des négociations, la libre circulation des personnes était devenue un thème quasi incontournable des négociations bilatérales. Toutefois, pour le Conseil fédéral, l'objectif essentiel restait: pas de *passage automatique* à la libre circulation des personnes.

Par ailleurs, au cours des négociations, la Suisse avait proposé que les parties contractantes à l'accord sur la libre circulation des personnes fassent – lors de la signature de cet accord – une déclaration commune relative à leur coopération dans le domaine de la politique de migration et d'asile. Plusieurs Etats membres se sont opposés à une telle déclaration commune. Le Conseil fédéral a donc décidé de faire une déclaration unilatérale soulignant que la Suisse est prête à participer au système de coordination de l'UE en matière de demandes d'asile et propose l'engagement de négociations à ce sujet.

272 Objectifs des négociations

La situation de départ des négociations bilatérales était sensiblement différente de ce qu'elle était au début des négociations EEE. Il ne s'agissait plus de réaliser l'ensemble des quatre libertés afin de participer pleinement et entièrement au marché unique. Dans l'optique de la Suisse, l'objectif n'était donc pas la réalisation complète de la libre circulation des personnes; de notre point de vue, était seule concevable l'ouverture partielle de notre politique des étrangers et du marché du travail. L'ampleur de cette ouverture dépendait d'une part de nos intérêts spécifiques dans ce domaine, d'autre part de la mesure dans laquelle cette ouverture était propre à faire avancer les dossiers de négociations prioritaires de la Suisse.

Pour des motifs économiques (réforme/revitalisation du marché du travail), de politique migratoire et de politique extérieure (négociations sur la circulation des personnes en tant que clé des négociations sectorielles avec la CE), comme aussi pour prévenir la discrimination des Suisses de l'étranger, la Suisse avait sans conteste un intérêt propre à engager des négociations sur la circulation des personnes avec la CE. Il en va de même d'une reconnaissance mutuelle des diplômés et d'une coordination – sous une forme restreinte – de la sécurité sociale.

Le Conseil fédéral a pris le 31 août 1994 la décision de principe de donner la préférence, dans le domaine de la circulation des personnes, à un *mandat de négociation limité*. Dès lors, il optait pour une ligne de négociations consistant à accepter conventionnellement la reprise par volet, dans le droit suisse, d'éléments équivalents de l'acquis communautaire en matière de libre circulation des personnes, dans le but d'opérer une libéralisation qualitative de la circulation des personnes en ce qui concerne les conditions de séjour et d'emploi.

Par arrêté du 3 avril 1996, le Conseil fédéral a ajouté les points suivants à son mandat initial de négociation (élargissement du mandat):

- Dès l'entrée en vigueur de l'accord, traitement national pour les ressortissants de l'UE en Suisse et les ressortissants suisses dans l'UE.
- Deux ans après, suppression réciproque de la priorité des travailleurs indigènes et, uniquement pour les ressortissants de l'UE, du contrôle des conditions de salaire et de travail. En outre, introduction de contingents préférentiels pour les ressortissants de l'UE.
- Au bout de cinq ans, ouverture de négociations sur la suppression des contingents et de la clause de sauvegarde.

Les négociations ont été poursuivies sur la base du mandat élargi et la Suisse a réussi finalement à obtenir un résultat conforme à ses vœux, dont le principal était,

comme on l'a déjà vu, qu'il n'y ait pas passage automatique à la libre circulation des personnes.

273 Contenu de l'accord

273.1 La circulation des personnes au sens étroit

273.11 La libre circulation des personnes dans l'UE

Les principes de la libre circulation des personnes – tels qu'ils sont déjà appliqués dans l'UE – vaudront en principe également pour la Suisse à l'expiration de la période transitoire⁵². L'accord bilatéral prévoit un passage graduel et non automatique à la libre circulation des personnes. La réglementation transitoire est exposée en détail au ch. 273.12.

La libre circulation des personnes – elle avait déjà été définie aux art. 48 ss de l'Accord CEE – englobe tant les salariés que les indépendants; en d'autres termes, tous les ressortissants de l'UE peuvent choisir librement leur lieu de travail et de séjour au sein de l'Union et y jouissent des mêmes droits que les nationaux. Le droit de séjour est cependant subordonné à l'exercice d'une activité lucrative salariée ou indépendante. Les chômeurs ne peuvent prétendre à la liberté de circulation au sein de l'Union (exportation des prestations de l'assurance-chômage admise pendant trois mois au maximum).

La libre circulation des salariés implique l'obligation d'égalité de traitement ou l'interdiction de toute discrimination à l'égard des travailleurs des Etats signataires. Elle exige l'abolition des différences de traitement fondées sur la nationalité en ce qui concerne l'emploi, la rémunération et les autres conditions de travail. Les travailleurs des autres Etats signataires bénéficient des mêmes avantages sociaux et fiscaux que les nationaux, des mêmes droits à la formation et de la même priorité sur le marché du travail.

Sous réserve des limitations justifiées par des raisons d'ordre, de sécurité et de santé publics, les travailleurs ont le droit de se déplacer et de séjourner librement sur tout le territoire des Etats signataires pour y prendre ou y exercer une activité lucrative. Ils jouissent d'une pleine mobilité professionnelle et géographique.

La liberté de circulation englobe également le *regroupement familial*. Les conjoints et les enfants de moins de 21 ans ainsi que les ascendants et descendants à charge, quelle que soit leur nationalité, ont le droit de prendre domicile chez le travailleur. Les conjoints et les enfants sont également autorisés à travailler.

Les travailleurs migrants ont en outre le droit, sous certaines conditions, de demeurer dans un Etat membre après qu'ils ont cessé leur activité lucrative. Bénéficient en premier lieu du *droit de demeurer* les travailleurs qui cessent leur activité parce qu'ils ont atteint l'âge de la retraite, s'ils ont travaillé dans l'Etat en question pendant les douze derniers mois et résident dans un Etat signataire depuis trois ans au moins. En bénéficient ensuite les travailleurs qui cessent leur activité pour cause d'incapacité de travail durable. En bénéficient enfin les travailleurs qui, après avoir

⁵² La période transitoire dure en principe douze ans; l'acquis communautaire s'applique déjà après cinq ans dans le domaine de la libre circulation des personnes sous réserve toutefois de la réintroduction de mesures de limitation (clause de sauvegarde unilatérale).

travaillé pendant trois ans dans un Etat signataire, vont travailler comme frontalier dans un Etat signataire voisin et rentrent régulièrement à leur domicile. Le droit de demeurer s'étend également aux membres de la famille.

Pour *entrer* dans n'importe quel Etat membre ou en *sortir*, une carte d'identité ou un passeport valide suffit. Sur présentation de ce document et d'un certificat de travail, le travailleur reçoit un document établissant son droit de séjour, document qui n'a cependant qu'une valeur déclaratoire. Si l'engagement dure plus d'un an, cette carte de séjour a une validité de cinq ans et peut être renouvelée sous les mêmes conditions à son expiration. Si l'engagement dure moins d'un an (séjour de courte durée ou saisonnier), la validité de la carte de séjour est limitée à la durée de l'engagement. Les travailleurs, les touristes et les prestataires de services n'ont pas besoin de permis de séjour s'ils ne restent pas plus de trois mois dans le pays.

Dans l'acquis communautaire, les *indépendants* qui s'établissent dans un Etat membre ou fournissent des prestations de services transfrontalières bénéficient également de la libre circulation. La liberté d'établissement englobe le droit de prendre et d'exercer une activité lucrative indépendante, de créer et de gérer des entreprises dans les conditions définies par la législation du pays d'établissement pour ses propres ressortissants. Les indépendants jouissent, comme les salariés, du droit au regroupement familial.

La libre prestation de services s'applique aux prestations transfrontalières de services à temps limité dans un autre Etat signataire. Le terme «services» englobe en l'occurrence notamment les activités commerciales, artisanales et les professions libérales. Les prestataires de services sont autorisés à franchir la frontière et à résider dans un autre Etat signataire pour la durée de la prestation de services. L'accord limite cependant la libre prestation de services à la prestation transfrontalière de services personnels et ne prévoit pas la pleine libre prestation de services au sens de l'acquis (voir ch. 273.13).

La libre circulation des *personnes non actives* n'est réglementée dans l'UE que depuis le 1^{er} juillet 1992. Elle s'applique aux retraités, aux étudiants et aux autres personnes non actives. Ces catégories de personnes ont le droit de séjourner, avec leur famille, dans n'importe quel Etat membre à condition d'être assurées contre la maladie et de disposer de moyens financiers suffisants pour ne pas être à charge de l'aide sociale.

La libre circulation des personnes est soumise à la *réserve de l'ordre public*. Elle peut faire l'objet de limitations justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique.

Réserve de l'emploi dans la fonction publique: les principes de la libre circulation ne s'appliquent pas à l'emploi dans la fonction publique; la réserve concerne les activités liées à l'exercice de la puissance publique ou destinées à sauvegarder les intérêts généraux de l'Etat ou d'autres collectivités publiques.

Les développements intervenus depuis 1992 (rejet de l'EEE par le peuple suisse), à savoir le *Traité de Maastricht* (Traité de l'Union) et le *Traité d'Amsterdam* – en particulier la suppression des contrôles aux frontières prévue par les accords de Schengen – n'entrent pas dans l'accord bilatéral et ne seront en conséquence pas repris à l'expiration de la période transitoire.

Pour un exposé détaillé de l'acquis communautaire dans le domaine de la circulation des personnes, voir le Message relatif à l'approbation de l'accord sur l'Espace économique européen (FF 1992 IV 1).

273.12 Passage par étape à la libre circulation

Comme cela a été dit plus haut, le Conseil fédéral a négocié, dans le cadre des *négo-ciations sectorielles*, un accord qui prévoit un passage graduel et non automatique à la libre circulation des personnes. Celle-ci ne sera introduite qu'au terme de la période transitoire, d'abord à titre temporaire après cinq ans, puis à titre définitif au bout de douze ans seulement (sous réserve de la clause de sauvegarde consensuelle; ch. 273.14A).

Dans le dossier de la circulation des personnes, les négociations ont porté sur les objets suivants:

- la liberté de circulation des travailleurs (salariés et indépendants)
- la liberté de circulation des personnes non actives (étudiants, retraités et autres non-actifs)

et les mesures d'accompagnement:

- reconnaissance mutuelle des diplômes et formations professionnels
- coordination des systèmes de sécurité sociale.

Dès l'entrée en vigueur de l'accord, les ressortissants de l'UE jouiront du traitement national (national treatment) en Suisse et les Suisses au sein de l'UE. Les ressortissants de l'UE auront dorénavant droit à une autorisation (sur la base de la réciprocité pour les Suisses dans l'UE) sous maintien du contingentement – mais avec des contingents préférentiels (résidents permanents: 15 000, résidents de courte durée: 115 500) pour les ressortissants de l'UE, de la priorité des travailleurs indigènes et du contrôle des conditions de rémunération et de travail. La Suisse conservera la possibilité d'invoquer une clause de sauvegarde consensuelle (ch. 273.14A).

Dès la troisième année après l'entrée en vigueur de l'accord, la priorité des travailleurs indigènes et le contrôle (discriminatoire) des conditions de rémunération et de travail seront abolis pour les ressortissants de l'UE. Ce contrôle sera remplacé par des mesures dites d'accompagnement (cf. ch. 276).

La Suisse pourra en revanche maintenir le contingentement pendant cinq ans après l'entrée en vigueur de l'accord. L'introduction de la libre circulation des personnes n'interviendra donc pour la première fois, «à l'essai» en quelque sorte, que la sixième année. La Suisse conservera, en vertu d'une clause de sauvegarde spéciale, la possibilité de réintroduire les contingents si l'immigration dépasse de 10 % la moyenne des trois dernières années. Si cela se produit, la Suisse pourra, pendant les deux années suivantes, limiter l'immigration à la moyenne des trois dernières années majorée de cinq pour cent. Cette réintroduction des mesures de limitation interviendra à titre temporaire et n'entraînera pas de mesures de rétorsion.

L'accord a été conclu en principe pour une première période de sept ans. Avant cette échéance, la Suisse pourra se prononcer sur la poursuite de l'accord par la voie d'un arrêté fédéral soumis au référendum. Si le référendum aboutit, la décision appartiendra alors au peuple suisse. L'UE de son côté reconduira tacitement l'accord.

Après douze ans, la liberté de circulation sera pleinement instaurée sous réserve de la clause de sauvegarde consensuelle (ch. 273.14A).

Pendant la période transitoire⁵³, des dispositions spéciales dérogeant à l'acquis seront applicables dans différents domaines:

- résidents de courte durée
- frontaliers
- transformation de l'autorisation saisonnière en autorisation à l'année
- indépendants
- droit de retour

Les résidents de courte durée qui, à l'entrée en vigueur de l'accord, séjourneront déjà dans un autre Etat signataire et y exerceront une activité lucrative, auront droit au renouvellement de leur autorisation, sans égard à l'épuisement des contingents. L'octroi d'un titre de séjour permanent restera par contre contingenté.

Les *frontaliers* jouiront de la mobilité professionnelle et géographique à l'intérieur des zones frontalières.

Les résidents de courte durée conserveront le *droit à la transformation* de leur autorisation en une autorisation à l'année après avoir séjourné en Suisse pendant 30 mois au total. La transformation sera dorénavant imputée sur les contingents. Au terme de la période transitoire, il n'y aura plus de transformation au sens actuel du terme: les résidents de courte durée pourront obtenir en tout temps un titre de séjour permanent s'ils ont un contrat de travail d'une durée supérieure à un an.

L'exercice d'une *activité indépendante* fera également l'objet d'une réglementation spéciale pendant la période provisoire. Les personnes exerçant une activité indépendante recevront une première autorisation de séjour, valable six mois, pour la période d'installation puis, si elles prouvent qu'elles exercent effectivement une activité indépendante, une autorisation de séjour de cinq ans.

Des dispositions spéciales régiront aussi l'exercice du droit de retour pendant la période transitoire. Les travailleurs des pays signataires qui quittent la Suisse bénéficieront pendant six ans, en cas de retour, d'un droit privilégié à une autorisation sur le contingent (avec, ce qui est nouveau, imputation sur le contingent).

273.13 Les différentes catégories de séjour (annexe I)

L'accord reprend les catégories de séjour selon l'acquis. Dès l'entrée en vigueur de l'accord, les catégories de séjours suivantes seront introduites:

A. Séjour permanent

L'autorisation est valable cinq ans si le contrat de travail est conclu pour plus d'un an; elle est renouvelée d'office si l'intéressé a toujours un contrat de travail. Elle confère la mobilité professionnelle et géographique et le droit au regroupement familial. Le permis d'établissement est délivré, comme jusqu'ici, à tous les ressortissants de l'UE en vertu des conventions d'établissement ou de considérations de

⁵³ Concernant la durée de la période transitoire, voir supra.

réciprocité. D'une validité illimitée et assorti d'aucune condition, il va plus loin que l'autorisation ou la «carte de séjour» selon l'acquis.

B. Séjour de courte durée/saisonnier

Le statut de saisonnier disparaît avec l'entrée en vigueur de l'accord; il est remplacé par un statut de séjour de courte durée eurocompatible. L'autorisation est délivrée pour la durée du contrat de travail (contrat jusqu'à douze mois). Ses titulaires bénéficient du droit au regroupement familial et de la mobilité professionnelle et géographique.

C. Frontaliers

Les frontaliers n'ont plus l'obligation de rentrer quotidiennement à leur domicile, mais seulement une fois par semaine. Une résidence préalable de six mois dans la zone frontalière voisine n'est plus exigée. L'autorisation est délivrée pour cinq ans et peut être prolongée. Les frontaliers ont le droit de changer d'emploi et de profession (pendant une période transitoire de cinq ans, seulement dans les zones frontalières). Cinq ans après l'entrée en vigueur de l'accord, les zones frontalières seront supprimées.

D. Prestataires de services

L'accord prévoit également une libéralisation de la prestation de services personnels transfrontaliers. Dans les domaines régis par un accord de prestation de services entre la Suisse et l'UE (p. ex. les marchés publics), la libre prestation de services ne doit pas être entravée par des dispositions sur la circulation des personnes. L'accord garantit le droit d'entrée et de séjour aux prestataires de services exerçant leur activité en application de l'accord sur la circulation des personnes.

D'autre part, l'accord reconnaît aux prestataires de services (salariés et indépendants) le droit de se rendre dans le pays d'accueil et d'y séjourner pour un temps limité (90 jours par année) pour y fournir leur prestation. Les deux premières années, les dispositions relatives à la priorité des travailleurs indigènes et au contrôle des conditions de rémunération et de travail restent applicables, comme on l'a vu plus haut.

Le droit d'entrée et de séjour en qualité de prestataire de services s'étend également aux salariés ressortissants de pays tiers qui sont envoyés par une entreprise domiciliée dans un Etat signataire dans un autre Etat signataire pour y fournir une prestation de services.

La législation nationale du pays d'accueil reste applicable, dans le domaine des services, en matière de:

- conditions de travail et de rémunération au sens des directives communautaires sur les travailleurs détachés,
- service public de l'emploi et location de services,
- services financiers dont l'exercice est subordonné à une autorisation préalable et requiert une surveillance (contrôle prudentiel), et
- lorsqu'il s'agit de sauvegarder des intérêts publics supérieurs.

En résumé, les principales améliorations apportées par la conclusion de l'accord sectoriel bilatéral par rapport au droit des étrangers actuellement en vigueur peuvent être résumées comme suit:

- droit, pour les travailleurs, à une autorisation sous réserve du contingentement, de la priorité des travailleurs indigènes et du contrôle des conditions de rémunération et de travail (pendant la période transitoire, voir supra);
- droit de séjour pour les personnes non actives (étudiants, retraités et autres non-actifs);
- traitement national (National Treatment);
- accès à une activité indépendante;
- mobilité géographique et professionnelle;
- droit au regroupement familial;
- droit de travailler pour les membres de la famille;
- renouvellement d’office de l’autorisation;
- droit de demeurer après cessation de l’activité lucrative;
- droit de retour.

273.14 Autres particularités de l’accord

A. Comité mixte (clause de sauvegarde, règlement des différends, art. 14, 19, Accord)

L’accord institue un Comité mixte. Il a pour mission d’assurer le bon fonctionnement de l’accord. A cet effet, il peut formuler des recommandations et statuer sur les cas prévus dans l’accord. Ses décisions sont soumises à la règle de l’unanimité.

En cas d’immigration massive ou de graves problèmes d’ordre économique ou social, le Comité mixte se réunit pour débattre des mesures à prendre pour résoudre les problèmes.

Les parties contractantes peuvent soumettre tout différend relatif à l’interprétation ou à l’application du présent accord au comité mixte (règlement des différends).

B. Le système Eures (European-Employment-System; art. 11, Annexe I)

Il est prévu que la Suisse participe au système Eures. Ce système est destiné en premier lieu à rassembler les offres et les demandes d’emploi et à favoriser ainsi l’équilibre du marché du travail; il centralise et diffuse en outre les informations sur la demande de main d’œuvre (étrangère) et sur les conditions de salaire et de travail dans chaque Etat membre.

C. Acquisition d’immeubles (art. 25, Annexe I) (cf. ch. 275.3)

La liberté de circulation englobe par ailleurs le droit d’acquérir, au même titre que les nationaux, des immeubles dans les autres Etats signataires; les indépendants ont le droit d’acquérir les immeubles nécessaires à l’exercice de leur activité professionnelle. L’accord formule une réserve concernant l’acquisition d’immeubles par des résidents de courte durée et des frontaliers dans le noyau dur de la Loi fédérale sur l’acquisition d’immeubles par des personnes à l’étranger (Lex Koller; RS 211.412.41; logements de vacances, placements de capitaux et commerce d’immeubles). Les frontaliers ont dorénavant le droit d’acquérir une résidence secondaire mais non un logement de vacances.

D. Entrée en vigueur et durée de l'accord

Chacun des sept accords comporte une disposition semblable visant à assurer un «parallélisme approprié» entre ceux-ci. Les sept accords ne pourront entrer en vigueur que simultanément, et en cas de non reconduction ou de dénonciation de l'accord relatif à la circulation des personnes, les six autres cesseront également d'être appliqués.

273.2 Sécurité sociale

273.21 Droit communautaire

L'UE constitue déjà un espace social à plusieurs égards. Néanmoins, les dispositions communautaires en matière de sécurité sociale ne créent pas un système unique de sécurité sociale et ne visent pas l'harmonisation des divers systèmes nationaux de sécurité sociale des Etats membres. L'accent est mis sur une coordination maximale des systèmes nationaux afin que ceux-ci ne créent pas d'obstacle à la circulation des travailleurs salariés et non salariés et des membres de leur famille. La base légale se trouve à l'art. 51 du Traité de Rome, qui est complété par des règlements sur la sécurité sociale, le règlement n° 1408/71 du Conseil, du 14 juin 1971, relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté⁵⁴ (appelé ci-après «règlement 1408/71») ainsi que le règlement n° 574/72 du Conseil, du 21 mars 1972, sur l'application du règlement n° 1408/71⁵⁵ (appelé ci-après «règlement 574/72»)⁵⁶.

Le règlement 1408/71 comprend essentiellement le droit matériel et s'apparente à une convention multilatérale de sécurité sociale. Le règlement 574/72 contient les règles d'application. Comme nos accords bilatéraux, les règlements corrigent les restrictions contenues dans la législation nationale des Parties contractantes. Ils se réfèrent aux branches d'assurances sociales traditionnelles comme la maladie et la maternité, l'invalidité, la vieillesse, le décès (prestations aux survivants), les accidents et les maladies professionnels, le chômage ainsi que les prestations familiales. Ils englobent la totalité de la législation d'un Etat, y compris celle de collectivités publiques, et ce indépendamment du fait que les prestations soient financées par des cotisations ou des impôts. L'assistance sociale est cependant exclue du champ d'application.

⁵⁴ Règlement (CEE) n° 1408/71 du Conseil, du 14 juin 1971, relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés et à leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté (JO n° L 149 du 5 juillet 1971, p.2) (codifié par le règlement (CE) n° 118/97 du Conseil, du 2 décembre 1996 (JO n° L 28 du 30 janvier 1997, p. 1); modifié en dernier lieu par le règlement (CE) n° 307/1999 du Conseil, du 8 février 1999 (JO n° L 38 du 12 février 1999, p. 1).

⁵⁵ Règlement (CEE) n° 574/72 du Conseil du 21 mars 1972 relatif à l'application du Règlement 1408/71 (JO n° L 74 du 27 mars 1972, p. 1) (également codifié par le règlement (CE) n° 118/97 du Conseil, du 2 décembre 1996); modifié en dernier lieu par le règlement (CE) n° 307/1999 du Conseil, du 8 février 1999 (JO n° L 38 du 12 février 1999, p. 1).

⁵⁶ Une version provisoire du texte consolidé du règlement (CEE) n° 1408/71 et n° 574/72 avec les dernières modifications du Conseil conformément au règlement (CE) du Conseil n° 307/1999 est disponible auprès de l'Office fédéral des assurances sociales, 3003 Berne. Seule fait foi la version publiée au Journal officiel des CE.

Les règlements ont été adaptés au moins une fois par an depuis 1971.

D'autres dispositions se trouvent dans la directive 98/49⁵⁷ (prescriptions minimales nécessaires au maintien des droits acquis dans les régimes complémentaires de pension) ainsi que dans le règlement n° 1612/68⁵⁸ sur la libre circulation des travailleurs (appelé ci-après «règlement 1612/68»). L'art. 7, par. 2, de ce règlement exige entre autres que les salariés qui travaillent dans un Etat sans y résider bénéficient dans cet Etat des mêmes avantages sociaux que les autres travailleurs.

273.22 Les règles de coordination applicables à la Suisse

273.221 Généralités

L'art. 8 de l'accord contient une disposition fondamentale sur la coordination de la sécurité sociale et renvoie à l'annexe II de l'accord en ce qui concerne les dispositions particulières. Cette annexe rattache le régime suisse de sécurité sociale au système de coordination en vigueur entre les Etats membres de l'UE. Il y a néanmoins lieu de transposer ses dispositions en droit suisse. Cette transposition est décrite au ch. 275.211. Elle aura pour conséquence que la Suisse appliquera en pratique les règlements 1408/71 et 574/72 avec certaines adaptations. Les dispositions sur la coordination sont complétées par la directive 98/49/CE du Conseil du 29 juin 1998 relative à la sauvegarde des droits à pension complémentaire des travailleurs salariés et non salariés qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté (cf. ch. 273.228) ainsi que par l'art. 9, par. 2, de l'annexe I à l'accord (les règles relatives à la circulation des personnes au sens étroit) qui accorde aux travailleurs salariés ainsi qu'aux membres de leur famille les mêmes avantages sociaux qu'aux travailleurs nationaux et aux membres de leur famille (cf. ch. 273.229).

Les dispositions de l'accord se substituent en principe à nos conventions bilatérales de sécurité sociale ou de chômage avec les Etats membres de l'UE. La Suisse a conclu des conventions de sécurité sociale avec tous les Etats membres de l'UE (la convention avec l'Irlande devrait entrer en vigueur au cours de ce printemps). Des conventions d'assurance-chômage ont été conclues avec les pays limitrophes. Ces accords de sécurité sociale sont en principe suspendus dans la mesure où ils règlent la même matière (art. 20 de l'accord). Au cas où l'accord cesserait d'être en vigueur, ils seraient à nouveau applicables. On garantit ainsi que les règles en vigueur jusqu'à présent en matière de sécurité sociale continueront à s'appliquer si l'accord en matière de libre circulation des personnes est dénoncé. Les conventions bilatérales demeurent toutefois en vigueur en ce qui concerne quelques dispositions particulières mentionnées à l'annexe II à l'accord sur la circulation des personnes. Elles restent également applicables aux cas qui ne sont pas couverts par l'accord.

Les juridictions nationales sont compétentes pour le traitement des recours (art. 11 de l'accord). Les recours portant sur la législation suisse d'assurances sociales reste-

⁵⁷ Directive 98/49/CE du Conseil du 29 juin 1998 relative à la sauvegarde des droits à pension complémentaire des travailleurs salariés et non salariés qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté (JO n° L209/46 du 25 juillet 1998, p. 46).

⁵⁸ Règlement (CEE) n° 1612/68 du Conseil, du 15 octobre 1968, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté, JO n° L257 du 19 octobre 1968, p. 2; modifié en dernier lieu par le Règlement (CE) n° 2434/92 du Conseil, du 27 juillet 92 (JO n° L245 du 26 août 92, p. 1).

ront donc du ressort des tribunaux suisses. Lorsque le droit communautaire est concerné, les tribunaux suisses devront tenir compte de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes antérieure à la date de signature de l'accord. Les arrêts ultérieurs de cette Cour seront communiqués au Comité mixte qui décidera, sur demande de l'une des parties contractantes, s'ils doivent être pris en compte par les instances suisses.

Le Comité mixte est l'organe qui contrôle la bonne application de l'accord; il peut également décider d'une modification de l'annexe II. Les règlements communautaires en matière de sécurité sociale auxquels cette annexe se réfère constituent des règles de coordination étroitement liées aux droits nationaux; ils doivent en conséquence être régulièrement adaptés aux modifications des législations nationales, aux décisions de la Cour de justice des Communautés européennes ou au développement du droit international. Ces adaptations sont préparées au sein de la Commission administrative pour la sécurité sociale des travailleurs migrants. La Suisse peut participer aux séances de cette commission au même titre que les Etats membres de l'EEE et ainsi suivre les modifications des règlements depuis le début. Vu le caractère particulier de ces instruments de coordination, il est important que notre pays puisse participer à leur développement et reprendre les adaptations intervenues. L'art. 18 de l'accord dispose que les modifications de l'annexe II sont adoptées par le Comité mixte, après discussions, et entrent immédiatement en vigueur, en dérogation à la procédure de révision prévue pour les accords concernant les autres domaines. L'unanimité est exigée.

La compétence d'approuver ces adaptations doit être donnée au Conseil fédéral. Cette compétence lui sera déléguée par les Chambres fédérales lorsqu'elles adopteront l'accord.

L'accord englobe toutes les branches d'assurance (assurance-maladie, prévoyance vieillesse, survivants et invalidité, assurance-accidents, allocations familiales et assurance-chômage) y compris les réglementations cantonales. Il repose dans une large mesure sur les mêmes principes que nos conventions bilatérales actuelles, mais il garantit de par son application multilatérale et son champ d'application matériel élargi une meilleure protection aux assurés. Les dispositions les plus importantes des règlements 1408/71 et 574/72 ainsi que les règles complémentaires prévues dans la directive 98/74 et le règlement 1612/68 sont présentées ci-dessous.

273.222 Les dispositions du règlement 1408/71

273.222.1 Dispositions générales

Le titre premier du règlement, formé des art. 1 à 12, regroupe les dispositions générales, qui définissent les termes utilisés dans le règlement, son champ d'application et fixent les principes généraux nécessaires à la coordination des régimes nationaux.

Champ d'application personnel: L'art. 2 définit le champ d'application personnel du règlement. Pour l'essentiel, ce dernier s'applique aux travailleurs salariés ou non salariés qui sont ou ont été (bénéficiaires de rentes d'invalidité ou de vieillesse, chômeurs) soumis à la législation de l'un des Etats auxquels le règlement s'applique et qui sont ressortissants de l'un de ces Etats ou bien apatrides ou réfugiés s'ils résident sur le territoire de l'Union européenne, ainsi qu'aux membres de la famille de ces personnes et à leurs survivants, quelle que soit leur nationalité.

Egalité de traitement: L'art. 3 concrétise l'interdiction de toute discrimination fondée sur la nationalité. Les personnes auxquelles le règlement s'applique et qui résident sur le territoire d'un Etat contractant sont soumises, au regard de la législation de tout Etat contractant, aux mêmes droits et obligations que les ressortissants de cet Etat.

Champ d'application matériel: Le champ d'application matériel est défini à l'art. 4, qui énumère les branches de sécurité sociale couvertes par le règlement. Il englobe toutes les dispositions légales (y compris les mesures législatives d'une région à l'intérieur d'un Etat et quel que soit l'instrument juridique où celles-ci sont énoncées) qui concernent les prestations de maladie et de maternité, d'invalidité, de vieillesse, de survivants, d'accidents du travail et de maladies professionnelles, de chômage, les allocations de décès ainsi que les prestations familiales, quel que soit le mode de financement du régime.

Relation entre les conventions de sécurité sociale et le règlement: Les art. 6 à 8 définissent la relation entre le règlement et les conventions internationales de sécurité sociale. Le règlement se substitue en principe aux dispositions des conventions conclues entre deux ou plusieurs Etats membres, en tant que leurs champs d'application sont identiques. Les Etats peuvent toutefois convenir de maintenir en vigueur certaines dispositions de leurs conventions, à condition de les inscrire à l'annexe III du règlement.

Admission à l'assurance facultative ou à l'assurance facultative continuée (art. 9): L'admission à l'assurance volontaire ou continuée d'un Etat ne peut être subordonnée à des conditions de résidence. Des périodes d'assurance accomplies dans d'autres Etats participant à l'accord sont à prendre en compte, dans la mesure nécessaire.

Levée des clauses de résidence (art. 10, par. 1): Aux termes de cet article, les prestations en espèces d'invalidité, de vieillesse ou de survivants, les rentes d'accidents du travail ou de maladies professionnelles et les allocations de décès ne peuvent en principe subir aucune réduction, modification, suspension, suppression, ou confiscation du fait que le bénéficiaire réside sur le territoire d'un autre Etat qui participe à l'application du règlement. L'objet de cette disposition est de garantir l'exportation sans restriction des prestations, quel que soit l'Etat membre de résidence.

Pas de remboursement des cotisations tant qu'une personne reste assujettie obligatoirement (art. 10, par. 2): Selon le règlement, le remboursement des cotisations en cas de sortie de l'assurance d'un Etat n'est possible que si l'assuré n'est pas assujetti en qualité de travailleur salarié ou non salarié à l'assurance obligatoire d'un autre Etat participant à l'application du règlement.

Prestations spéciales à caractère non contributif: L'art. 10^{bis}, par. 1, prévoit la possibilité, à certaines conditions, d'exclure de l'exportation des prestations spéciales qui ne sont pas financées par des cotisations, pour autant que ces prestations soient mentionnées à l'annexe II^{bis} du règlement et à la condition que tous les Etats participant à l'application du règlement l'acceptent. Ces prestations sont dès lors uniquement servies sur le territoire de l'Etat de résidence, mais les périodes de résidence accomplies dans les autres Etats membres sont à prendre en compte, dans la mesure nécessaire, en vue de l'octroi des prestations.

Non-cumul de prestations (art. 12): Le règlement permet aux Etats membres de prévoir dans leurs législations des dispositions concernant le cumul injustifié de prestations et d'éviter ainsi que les travailleurs migrants soient dans une situation

plus favorable que les travailleurs du pays. Il garantit en même temps que ces règles anticumul nationales ne provoquent pas de réductions de prestations contraires aux principes du règlement.

273.222.2 Assujettissement à l'assurance

Le titre II du règlement (art. 13 à 17^{bis}) a pour objet de déterminer la législation applicable et comporte à cette fin un catalogue détaillé de règles de conflit. Ces dispositions sont semblables aux règles d'assujettissement contenues dans nos conventions bilatérales, mais elles sont d'application multilatérale.

Ces règles prévoient pour l'essentiel ce qui suit:

Les personnes couvertes par le règlement sont soumises à la législation d'un seul Etat membre, en principe celle du pays d'emploi. Des dispositions particulières visent certaines catégories de personnes (règles similaires parfois à celles contenues dans nos conventions de sécurité sociale). Ces dispositions concernent les travailleurs salariés ou non salariés détachés, les travailleurs occupés simultanément dans plusieurs Etats ou dans une entreprise traversée par la frontière, ainsi que le personnel de service des ambassades et des consulats.

Une clause échappatoire (art. 17) permet, dans des cas particuliers, des dérogations en faveur de l'assuré. Si une personne ne peut être rattachée à la législation d'un Etat, le règlement impose à titre subsidiaire le critère du lieu de résidence.

273.222.3 Les dispositions particulières pour les différentes catégories de prestations

En principe, l'assurance d'une personne et son droit aux prestations sont régis par les dispositions nationales de sécurité sociale. Mais les législations des différents Etats contiennent souvent des dispositions conduisant à la suppression de la prestation lors d'un changement de pays de résidence ou d'emploi, et ce en dépit de l'accomplissement de périodes d'assurance. Le règlement contient des dispositions qui éliminent ou atténuent ces désavantages.

273.222.31 Maladie et maternité

Le bénéfice des prestations de maladie et de maternité est régi par les art. 18 à 36 du règlement. L'art. 18 établit le principe de la prise en compte des périodes (d'assurance, d'emploi ou de résidence) accomplies à l'étranger lorsque cela est nécessaire à l'acquisition du droit aux prestations. Les art. 19 à 34 règlent le droit aux prestations et leur service à l'étranger.

L'un des objectifs essentiels des dispositions communautaires sur les prestations de maladie et de maternité est de garantir le service de ces prestations en cas de résidence ou de séjour dans un Etat autre que l'Etat compétent (Etat où la personne est assurée). Les prestations en espèces sont versées directement par l'Etat compétent, dans la mesure où elles doivent être exportées en vertu du règlement. Les prestations en nature (traitements ambulatoires et hospitaliers ainsi que soins médicaux et pharmaceutiques) sont en revanche servies par l'Etat de résidence ou de séjour selon le droit de cet Etat, comme si la personne y était assurée, à charge de remboursement

par l'assureur compétent, soit des frais effectifs, soit de forfaits. La procédure et les modalités du remboursement sont fixées par le règlement 574/72; les Etats peuvent cependant prévoir entre eux d'autres modes de remboursement. L'art. 93 du règlement 574/72 prévoit le principe du remboursement des frais effectifs par l'institution compétente. Un système de remboursement forfaitaire est cependant prévu pour certaines personnes: il s'agit des membres de la famille qui ne résident pas dans le même Etat que le travailleur (art. 94 du règlement 574/72), des pensionnés et des membres de leur famille (art. 95 du règlement 574/72). L'Etat de résidence calcule un forfait, le plus proche possible des frais réels qu'il a déboursés pour les soins accordés à ces personnes, et le facture à l'Etat compétent. Chaque Etat doit au préalable établir le coût annuel moyen correspondant à chaque catégorie. Une fois approuvé par la commission des comptes de la commission administrative pour la sécurité sociale des travailleurs migrants (cf. ch. 273.222.4) et publié au journal officiel, ce coût annuel moyen sert de base au calcul du forfait.

Les modalités d'application du système d'entraide en matière de prestations diffèrent légèrement selon la catégorie des personnes concernées (travailleur, frontalier, pensionné, membre de famille). Il y a également lieu de distinguer entre la résidence dans un Etat autre que l'Etat compétent et le séjour temporaire.

Les art. 19 à 24 du règlement 1408/71 visent tous les travailleurs salariés et non salariés, ainsi que les membres de leur famille. Lorsque le travailleur et sa famille résident dans un Etat autre que celui où ils sont assurés, l'art. 19 prévoit, s'agissant des prestations en nature, qu'ils bénéficient de toutes les prestations prévues par la législation de l'Etat de résidence, à la charge de l'Etat compétent. Selon le règlement 574/72, le travailleur et sa famille doivent s'inscrire auprès de l'institution du lieu de résidence au moyen d'un formulaire officiel délivré par l'institution compétente, attestant que les personnes concernées sont assurées auprès d'elle. Hormis les cas prévus à l'art. 20 du règlement 1408/71, ils ne peuvent pas choisir de se faire soigner dans l'Etat compétent.

Lors de séjours temporaires sur le territoire d'un Etat autre que l'Etat compétent (p. ex. tourisme), l'art. 22 du règlement 1408/71 garantit que, en cas de nécessité immédiate, le travailleur ou les membres de sa famille bénéficieront des prestations en nature selon la législation de l'Etat de séjour, à la charge de l'assureur compétent. Cet article règle aussi les cas où la personne assurée est autorisée par l'institution compétente à se rendre dans un autre Etat aux fins d'un traitement médical («cas d'autorisation»): l'Etat où a lieu le traitement accorde ses prestations comme si le patient était assuré dans son régime, pour le compte de l'institution compétente. Ces dispositions concernant les séjours temporaires ont été étendues aux ressortissants de l'Union européenne qui n'exercent pas d'activité lucrative et qui sont assurés selon la législation d'un des Etats membres ainsi qu'aux membres de leur famille (art. 22^{bis}) et aux étudiants (art. 22^{quater}).

Une règle spécifique a été prévue pour les frontaliers (art. 20): ils peuvent choisir de se faire soigner dans l'Etat compétent (où ils travaillent) ou dans l'Etat de résidence. Les travailleurs détachés et les membres de leur famille ont droit aux prestations en nature dans le pays où ils sont détachés, même si le traitement n'est pas immédiatement nécessaire (art. 22^{ter}). La même réglementation s'applique aux chômeurs et aux titulaires de pension, ainsi qu'aux membres de leur famille, avec toutefois des règles particulières (art. 25 à 34). Pour les titulaires de pension et les membres de leur famille notamment, l'exigence de nécessité immédiate n'est pas applicable,

s'agissant des prestations en nature, lors d'un séjour temporaire en dehors de l'Etat compétent.

Différents formulaires officiels permettent aux assurés d'attester leur droit aux prestations et aux institutions concernées de se communiquer les données nécessaires. Les dispositions communautaires sur les prestations de maladie et de maternité, en corrélation avec les règles générales du titre III du règlement concernant la détermination de la législation applicable, permettent de désigner l'Etat compétent pour les diverses catégories d'assurés.

273.222.32 Invalidité

Lorsque le droit aux prestations dépend de périodes d'assurance, les périodes accomplies dans d'autres Etats doivent également être prises en compte. Un Etat qui subordonne l'octroi de prestations à la condition d'être assuré selon sa législation (clause d'assurance), doit assimiler l'appartenance à l'assurance d'un autre Etat participant au règlement 1408/71. Ces dispositions facilitent uniquement l'ouverture du droit aux prestations.

Le montant des pensions dépend du type de régime d'assurance national. Comme nos conventions de sécurité sociale, le règlement prévoit deux modes de calcul pour les rentes d'invalidité: un calcul selon le principe du risque (type A) et un calcul selon le système du prorata (type B). Un pays est rattaché à l'un ou l'autre mode de calcul en fonction de son régime d'assurance. Des pays tels que la Suisse, où le montant des rentes d'invalidité dépend de la durée d'assurance, appartiennent au type B. Ils calculent leurs rentes d'invalidité selon les mêmes dispositions que les rentes de vieillesse et de survivants (cf. ci-dessous).

Des dispositions spéciales règlent la répartition des charges en cas d'aggravation de l'invalidité des personnes qui bénéficient de prestations d'invalidité au titre de la législation de plusieurs Etats.

273.222.33 Vieillesse et décès (rentes⁵⁹)

Délai de carence: Si les périodes d'assurance effectuées dans un pays ne permettent pas d'acquérir un droit aux prestations, les périodes accomplies dans d'autres Etats participant à l'application du règlement 1408/71 sont prises en compte. Toutefois, un pays est en principe dispensé d'accorder une prestation si la durée des périodes accomplies sous sa législation n'atteint pas une année.

Calcul des rentes AVS/AI (art. 46): Lorsqu'une personne a été assurée dans deux ou plusieurs Etats, les prestations sont calculées conformément à une procédure de totalisation et de proratisation selon laquelle le montant de la rente d'un Etat est fixé en fonction du rapport existant entre la durée des périodes d'assurance accomplies dans cet Etat et la durée totale des périodes accomplies dans les différents pays.

Il n'est pas nécessaire de recourir à cette méthode lorsque le résultat du calcul en vertu des seules dispositions nationales aboutit à un résultat identique ou supérieur.

⁵⁹ En ce qui concerne les prestations pour enfants et les rentes d'orphelins cf. titre III, chap. 8 du règlement («Prestations pour enfants à charge de titulaires de pensions ou de rentes et pour orphelins»).

C'est pour cette raison que la Suisse peut déterminer ses rentes de manière autonome.

Si la durée des périodes d'assurance accomplies n'atteint nulle part une année et que cela aurait pour effet de décharger tous les Etats de leurs obligations, une prestation doit être accordée par l'Etat où des périodes ont été accomplies en dernier lieu. Celui-ci doit tenir compte des périodes effectuées dans tous les Etats et octroyer une prestation correspondante.

Rentes AVS/AI pour enfants à charge de bénéficiaires de rentes et pour orphelins: Lorsque le titulaire de rentes a été soumis à la législation de plusieurs Etats membres, les rentes pour enfants et pour orphelins sont uniquement accordées selon la législation de l'Etat de résidence pour autant qu'un droit soit ouvert selon sa législation (art. 77 à 79, règlement 1408/71). Il incombera alors à l'assurance de cet Etat de verser les rentes pour orphelins et pour enfants comme si le titulaire de la rente ou le défunt avaient été soumis exclusivement à la législation de cet Etat. Cela signifie que des périodes d'assurance accomplies dans d'autres Etats participant à l'application de l'accord devront être prises en compte en vue de l'acquisition du droit aux prestations et de leur calcul. Si aucun droit n'est ouvert en vertu de la législation de l'Etat de résidence, les prestations sont octroyées conformément à la législation de l'Etat à laquelle l'intéressé a été soumis le plus longtemps. Au cas où les prestations servies par l'Etat de résidence sont inférieures à celles qui sont dues par un autre Etat, ce dernier est obligé d'accorder à l'enfant un complément différentiel.

273.222.34 Accidents du travail et maladies professionnelles

Le règlement 1408/71 prévoit une entraide internationale en matière de prestations d'assurance-accidents qui est comparable au système d'entraide applicable à l'assurance-maladie (art. 52 à 55). Une personne qui réside dans un Etat autre que l'Etat où elle est assurée et qui est victime d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle bénéficie dans l'Etat de sa résidence du traitement médical, sans qu'elle ait besoin de payer elle-même les frais qui en résultent. Le service des prestations et les tarifs sont régis par la législation de cet Etat; l'assurance de la personne rembourse à l'assurance du pays de résidence les frais encourus (art. 63). En revanche, les prestations en espèces sont servies en application de la législation du pays où la personne est assurée. Cette entraide en matière de prestations s'applique également aux personnes qui sont victimes d'un accident ou contractent une maladie professionnelle lors d'un séjour temporaire dans un Etat contractant ou dans les cas où l'assurance compétente autorise l'assuré à se rendre dans un autre Etat pour y recevoir des soins appropriés (cas d'autorisation).

L'art. 57 règle l'octroi des prestations pour maladie professionnelle si l'intéressé a été exposé au même risque dans plusieurs Etats. Il incombe en principe à l'assurance de l'Etat auprès de laquelle la personne a été assurée en dernier lieu d'octroyer une prestation en tenant compte des périodes d'exposition au risque à l'étranger en vue de l'acquisition du droit aux prestations et de leur calcul. En cas de pneumoconiose sclérogène, l'assurance de l'Etat auprès de laquelle la personne a été assurée au moment de la survenance de la maladie examine le droit aux prestations. La charge des prestations est cependant répartie entre tous les Etats sur le territoire desquels la victime a exercé une activité susceptible de provoquer cette maladie.

L'octroi des prestations dans des situations particulières telles que l'aggravation d'une maladie professionnelle ou les accidents de trajet fait l'objet de règles spécifiques.

273.222.35 Prestations en cas de chômage

Les art. 67 à 71 du règlement 1408/71 définissent les principes de coordination. Ils règlent avant tout la totalisation de toutes les périodes d'assurance et d'emploi accomplies dans différents Etats signataire sous leurs législations nationales. La définition des conditions d'acquisition des droits reste, de manière générale, du ressort de chaque Etat signataire.

Ils s'appliquent à toutes les prestations de l'assurance-chômage, y compris l'aide cantonale aux chômeurs, bien que cette dernière ne constitue pas une prestation d'assurance proprement dite mais plutôt une prestation d'assistance.

Les ayants droit sont en principe tous les ressortissants des Etats signataires ou les personnes considérées comme telles par la législation nationale. Sont exclues du domaine d'application des art. 67 ss du règlement 1408/71 les personnes qui n'ont jamais occupé d'emploi salarié ou dont le statut n'a jamais été assimilé à celui d'un salarié par la législation nationale d'un Etat signataire.

Les règles de coordination du droit aux prestations de chômage obéissent pour l'essentiel au principe de l'Etat de dernier emploi: l'intéressé a droit aux prestations de l'assurance-chômage dans l'Etat où il a exercé son dernier emploi.

Les art. 67 à 71 du règlement 1408/71 comportent trois éléments principaux:

A. La totalisation des périodes d'assurance et d'emploi

Si l'exercice du droit aux prestations est subordonné à l'accomplissement de périodes d'assurance et d'emploi, les périodes d'assurance et d'emploi accomplies en qualité de salarié sous la législation de tout autre Etat signataire doivent être prises en compte. Pour que cette totalisation puisse se faire, il faut cependant que l'intéressé ait accompli immédiatement auparavant des périodes d'assurance ou d'emploi dans l'Etat sous la législation duquel il demande des prestations.

L'art. 68 règle le calcul des prestations. Est pris en compte normalement le salaire touché par le chômeur pour son dernier emploi. Toutefois, si ce dernier emploi a duré moins de quatre semaines, l'indemnité de chômage est calculée sur la base du salaire usuel que le chômeur aurait touché au lieu où il réside pour une activité analogue à celle qu'il a exercée en dernier lieu sur le territoire d'un autre Etat signataire.

B. L'exportation des prestations

Les art. 69 et 70 autorisent l'exportation des prestations en cas de chômage. Le chômeur qui se rend dans un autre Etat signataire pour y chercher du travail conserve son droit aux prestations – il peut ainsi en quelque sorte les emporter avec lui – pendant trois mois. A la condition cependant qu'il s'inscrive comme demandeur d'emploi auprès des services compétents de l'Etat signataire dans lequel il se rend pour chercher du travail. De plus, l'exportation des prestations n'est possible qu'une fois entre deux périodes d'emploi.

C. Les règles spéciales pour les frontaliers et les saisonniers

Le *frontalier* au chômage complet a droit aux prestations dans son pays de domicile à charge de celui-ci, même s'il n'a pas exercé son dernier emploi dans ce pays. Dans le cas exceptionnel où le frontalier a des liens personnels et professionnels si étroits avec l'Etat dans lequel il a exercé son dernier emploi que ses chances de réintégration professionnelle en sont meilleures dans cet Etat, il peut choisir d'exercer son droit aux prestations dans l'Etat en question à charge de celui-ci. Les dépenses pour les prestations de chômage ne font pas l'objet de rétrocessions entre les Etats signataires.

Le *travailleur saisonnier* – un travailleur qui en raison de la brièveté de l'emploi conserve son domicile dans l'Etat d'origine – peut opter, concernant les prestations de chômage, entre deux possibilités: il peut toucher les prestations dans l'Etat où il a exercé son dernier emploi. Il conserve ce droit au-delà du terme de la saison tant qu'il remplit les conditions de droit selon la législation nationale. Il peut aussi exercer son droit dans son Etat de domicile. Les prestations de chômage versées aux saisonniers ne font pas l'objet de rétrocessions entre les Etats signataires.

Protocole additionnel

Eu égard au nombre relativement élevé de travailleurs étrangers occupant des emplois à durée déterminée en Suisse (en 1997, quelque 90 000 ressortissants de l'UE travaillant en Suisse avaient un contrat de travail de moins d'un an), l'accord bilatéral entre la Suisse et l'UE prévoit une réglementation dérogeant au droit communautaire pendant une période transitoire de sept ans. Un protocole additionnel stipule que la Suisse n'appliquera pas la totalisation aux travailleurs ayant un contrat de travail d'une durée inférieure à un an; les résidents de courte durée n'auront dès lors droit aux prestations de l'assurance-chômage que s'ils ont accompli la période minimale de cotisation sous la législation suisse. En contrepartie, la Suisse continuera à rétrocéder aux Etats de domicile les cotisations perçues sur les salaires des frontaliers et, ce qui est nouveau, des résidents de courte durée dont le contrat de travail ne dépasse pas six mois.

273.222.36 Prestations familiales

Le service de ces prestations est réglé par les art. 72 à 76 du règlement 1408/71. Le principe de la totalisation est énoncé à l'art. 72. Aux termes de cette disposition, des périodes d'assurance, d'activité ou de résidence accomplies dans un autre Etat sont à prendre en compte, dans la mesure nécessaire, pour l'ouverture du droit aux prestations. Le travailleur salarié ou non salarié a droit aux prestations familiales de l'Etat à la législation duquel il est soumis pour les membres de sa famille résidant dans un autre Etat. Les prestations sont servies comme si les membres de famille résidaient dans le pays d'emploi. Une règle analogue est prévue pour les chômeurs. Lorsqu'il existe également dans l'Etat de résidence de la famille un droit à des allocations familiales fondé sur une activité lucrative (p. ex. celle exercée par l'autre parent), cet Etat verse la prestation; l'Etat d'emploi verse toutefois la différence si le montant de sa prestation est plus élevé.

273.222.4 Commission administrative

Tous les Etats membres de l'UE sont représentés dans la commission administrative instituée auprès de la Commission UE; les Etats EEE, c.-à-d. l'Islande, le Liechtenstein et la Norvège, assistent aux séances avec voix consultative. La commission traite toute question administrative ou d'interprétation découlant des dispositions des règlements 1408/71 et 574/72 et de leurs adaptations. Elle prépare les révisions nécessaires des règlements en tenant compte de l'évolution des législations nationales et de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes. La commission est dotée de sous-commissions, notamment la commission des comptes (elle coordonne entre autres le remboursement dans le cadre de l'entraide en matière de prestations de maladie ou d'accidents), et de groupes de travail qui s'occupent par exemple de la promotion du traitement des données électroniques à l'échelle internationale. La Suisse pourra participer aux travaux de la commission administrative et de ses sous-commissions en tant qu'observateur.

273.222.5 Dispositions d'application et dispositions transitoires

Le règlement 1408/71 contient au chapitre «Dispositions diverses» des prescriptions destinées à en faciliter l'application, semblables aux dispositions contenues dans nos conventions de sécurité sociale. Elles règlent notamment la coopération entre les autorités compétentes des différents Etats, garantissent que les autorités des Etats contractants acceptent les documents rédigés dans une autre langue officielle et s'accordent une entraide réciproque lors de l'application du règlement. La protection des données est assurée (art. 84). Les exemptions ou réductions de taxes prévues par la législation nationale doivent aussi être accordées aux documents à produire sur la base du règlement (art. 85). Les documents présentés auprès de l'organe correspondant d'un autre Etat sont également considérés comme recevables (art. 86). L'art. 87 donne aux institutions d'assurance la possibilité de demander une expertise médicale à une institution étrangère, qui la réalisera selon sa législation; l'expertise est alors reconnue par l'institution du premier Etat comme si elle avait été effectuée sur son territoire. Le transfert des sommes dues en application du règlement est réglé à l'art. 88. L'art. 89 laisse aux Etats la possibilité de mentionner à l'annexe VI certaines modalités d'application particulières de leur législation; la Suisse en a fait usage. Les art. 91 et 92 règlent le versement des cotisations de l'employeur non établi dans l'Etat compétent et le recouvrement transfrontalier des cotisations, pour lequel des accords bilatéraux complémentaires entre Etats sont nécessaires; il est également possible de régler bilatéralement la procédure d'exécution forcée. L'art. 93 prévoit le recours contre le tiers responsable.

Les art. 94 à 96 contiennent les dispositions transitoires, analogues à celles de nos conventions bilatérales. Elles garantissent que les périodes d'assurance accomplies avant l'entrée en vigueur du règlement seront aussi prises en considération pour la détermination du droit aux prestations sur la base du règlement, que les dispositions du règlement s'appliqueront également aux cas d'assurance survenus avant son entrée en vigueur, que les droits à prestations fondés sur le règlement seront indemnisés au plus tôt lors de son entrée en vigueur, et que les droits acquis jusqu'alors seront sauvegardés mais qu'ils pourront, sur demande de l'assuré, être réexaminés sur la base du règlement. En outre, durant les deux ans suivant l'entrée en vigueur

du règlement, les délais de péremption ou de prescription prévus par les législations nationales ne sont pas opposables.

273.222.6 Annexes

Des annexes numérotées de I à VI complètent le règlement. Elles contiennent principalement des dispositions en relation avec le droit d'un Etat (p. ex. définitions, particularités nationales, exceptions) qui n'ont pas leur place dans le règlement lui-même.

L'annexe I complète la liste des définitions données par le règlement, s'agissant du champ d'application personnel. Chaque Etat précise notamment ce qu'il entend par travailleur salarié, non-salarié, membres de la famille.

L'annexe II mentionne les régimes nationaux ou les prestations qui sont exemptés de l'application du règlement sur la base de certaines de ses dispositions.

L'annexe II^{bis} énumère les prestations non contributives exemptées de l'obligation d'exportation.

L'annexe III mentionne les dispositions de conventions bilatérales qui restent applicables. Sans cette mention, les Etats ne peuvent plus appliquer entre eux leurs accords bilatéraux.

L'annexe IV cite notamment les Etats qui peuvent continuer à calculer leurs rentes de manière autonome, en dérogation à la procédure de totalisation/proratisation.

L'annexe VI contient des dispositions particulières sur les modalités d'application des législations nationales.

L'annexe VII permet un assujettissement séparé lorsqu'une personne exerce simultanément une activité salariée et indépendante dans plusieurs Etats.

273.223 La directive 98/49 relative à la sauvegarde des droits à pension complémentaire

Elle vise les branches de la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité professionnelle non couvertes par le règlement 1408/71 et pose des exigences minimales destinées à sauvegarder les droits à pension acquis dans un tel système, à garantir le versement des prestations à l'étranger ainsi qu'à éviter une double affiliation ou une lacune dans la couverture d'assurance dans les cas de détachement.

273.224 L'art. 7, par. 2, du règlement 1612/68

Cette disposition a pour but de faire bénéficier les travailleurs des mêmes avantages sociaux (et fiscaux) que les ressortissants de l'Etat dans lequel ils travaillent, qu'ils y résident ou non. Dans le domaine de la sécurité sociale au sens étroit, elle confirme les principes d'égalité de traitement et d'exportation des prestations posés par le règlement 1408/71. Elle vise cependant aussi d'autres formes d'avantages sociaux, notamment ceux qui découlent d'un rapport de travail.

273.23 Conséquences de l'accord sur les branches d'assurance suisses

273.231 En général

Comme nous l'avons exposé ci-dessus, l'accord dans le domaine de la sécurité sociale se limite à coordonner les systèmes d'assurances sociales. Il a pour but d'empêcher dans la plus large mesure possible les discriminations, directes et indirectes, fondées sur la nationalité ou la résidence, sans imposer de modifications des systèmes nationaux. Pour la Suisse, cela signifie que ni la structure de son régime ni le genre et l'étendue de ses prestations ne devront être modifiés.

Le champ d'application personnel des conventions bilatérales de sécurité sociale entre la Suisse et les Etats de l'Union européenne est plus vaste que celui du règlement 1408/71. Par exemple, les personnes qui ne sont pas considérées comme travailleurs au sens du règlement ne sont pas couvertes (p. ex. les ménagères qui n'ont jamais exercé d'activité lucrative, les enfants mineurs); cela ne concerne toutefois que les droits propres et non les droits en tant que membres de famille au sens du règlement. Pour leur part, nos conventions visent non seulement les travailleurs mais tous les ressortissants des deux Etats contractants et, pour certaines de leurs dispositions, les ressortissants d'Etats tiers. C'est pourquoi les conventions bilatérales restent en vigueur pour les personnes auxquelles le règlement n'est pas applicable (cf. ch. 273.222.5).

Le principe de l'égalité de traitement s'applique en Suisse à toutes les législations visées. Plusieurs branches d'assurances sociales ne font d'ores et déjà aucune différence entre les ressortissants suisses et étrangers (notamment l'assurance-maladie et l'assurance-accidents). Dans les autres branches, nos conventions accordent dans une large mesure l'égalité de traitement aux ressortissants de l'Etat contractant. Mais des modifications ont lieu dans quelques domaines, décrites dans le paragraphe correspondant.

Le champ d'application matériel du règlement vise tant la législation fédérale que les lois cantonales. La prévoyance minimale au sens de la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle (LPP; RS 831.40) y est également incluse, et ce en tant que système établi par la loi. La prévoyance LPP plus étendue n'est pas visée par le règlement⁶⁰.

L'accord remplace en principe les conventions bilatérales en vigueur avec les Etats de l'UE en matière de sécurité sociale ou d'assurance-chômage. La Suisse a des conventions de sécurité sociale avec tous les Etats de l'UE (celle avec l'Irlande devrait entrer en vigueur au cours du printemps). Des conventions d'assurance-chômage ont été conclues avec les Etats limitrophes.

Certaines dispositions de ces conventions bilatérales, énoncées à l'annexe II à l'accord sur la circulation des personnes, restent applicables. La Suisse a ainsi convenu avec tous les Etats contractants de maintenir les dispositions permettant le versement des prestations en espèces dans un Etat tiers.

La réglementation contenue dans la convention avec l'Italie qui prévoit la prise en compte de périodes d'assurances accomplies en dehors de l'UE afin de faciliter

⁶⁰ Concernant le calcul des prestations LPP, cf. 273.233.3 Prévoyance professionnelle. A la différence de l'EEE, les directives de l'UE concernant le placement des fonds ne font pas l'objet de cet accord et ne sont ainsi pas applicables à la Suisse.

l'ouverture du droit à une rente italienne est également maintenue. Dans la convention avec l'Allemagne, outre l'art. sur le versement des prestations à l'étranger, les dispositions réglant la situation de l'enclave allemande de Bisingen restent aussi applicables. Pour l'assurance-chômage, nous renvoyons aux explications des paragraphes correspondants.

Les conventions bilatérales de sécurité sociale continuent de s'appliquer aux cas qui ne sont pas visés par cet accord, comme par exemple le cas de travailleurs salariés ressortissants d'Etats tiers envoyés par une entreprise en Suisse dans un Etat de l'UE pour y accomplir une mission temporaire. Mais il pourrait résulter des différentes réglementations conventionnelles (accord avec l'UE et conventions bilatérales) des difficultés en matière d'application, ce qui rendrait nécessaire la révision des conventions restées en vigueur avec les Etats de l'UE. La coexistence de l'accord avec l'UE et des conventions bilatérales implique en effet des procédures différentes pour les organes d'application (p. ex. formulaires), ce qui peut nuire à la sécurité du droit.

Le principe d'*exportation sans restriction* oblige la Suisse à exporter dans tout Etat de l'UE toutes les prestations en espèces, fédérales et cantonales. Mais l'accord prévoit, pour certaines prestations comme par exemple les prestations complémentaires, une dérogation à cette obligation. En sens inverse, toutes les prestations en espèces des Etats de l'UE seront en principe versées en Suisse.

273.232 Assurance-maladie

Le principe de la *totalisation* des périodes d'assurance ne déploie ses effets en Suisse que dans le domaine des indemnités journalières. D'après le droit suisse, les assureurs ont la possibilité d'imposer des réserves en cas de maladies préexistantes aux nouveaux assurés. Le principe de totalisation oblige les assureurs suisses à prendre en compte des périodes d'assurance d'indemnités journalières accomplies dans un Etat contractant lors de l'établissement de la réserve qu'ils imposent, le cas échéant, lors de la conclusion d'une telle assurance; cette prise en compte des périodes étrangères diminue d'autant la durée de la réserve, voire la supprime. La plupart de nos conventions bilatérales de sécurité sociale prévoient déjà une telle réglementation. Elles exigent toutefois que la personne présente sa demande d'admission dans les trois mois qui suivent sa sortie de l'assurance étrangère. Ce délai de trois mois a été repris dans l'accord sur la circulation des personnes (annexe II à l'accord, point 7 de l'annexe VI au règlement 1408/71). L'obligation de totalisation des périodes s'applique aussi en matière d'indemnités journalières en cas de maternité. Aux termes de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal; RS 832.10), l'assurée doit avoir été au bénéfice d'une assurance en Suisse durant neuf mois pour prétendre aux indemnités journalières. Sur ces neuf mois, les périodes d'assurance accomplies dans un Etat de l'UE doivent être imputées, sans qu'il puisse être exigé une durée minimale d'assurance en Suisse. Il faut néanmoins, dans ce cas aussi, que le passage de l'assurance étrangère à l'assurance suisse s'effectue dans les trois mois suivant la sortie de l'assurance étrangère. Dans le cas inverse, les assurances des Etats de l'UE qui prévoient des délais de carence doivent tenir compte des périodes suisses d'assurance, qu'elles aient été accomplies dans l'assurance de base ou dans celle d'une indemnité journalière.

Assujettissement

Certaines personnes, résidant dans un Etat de l'UE, devront désormais être assurées obligatoirement en Suisse dans l'assurance des soins. Il s'agit des personnes travaillant en Suisse, des bénéficiaires d'une rente suisse, lorsqu'ils ne reçoivent pas de rente de leur Etat de résidence et s'ils ont été assurés uniquement ou plus longtemps en Suisse que dans les autres Etats, des membres (non actifs) de la famille des personnes assurées obligatoirement en Suisse. Les bénéficiaires de prestations de chômage suisses sont traités comme des travailleurs lorsqu'ils cherchent du travail à l'étranger durant le délai autorisé de trois mois. Comme dans le système suisse, ces personnes seront assurées personnellement et paieront des primes individuelles. Lors des négociations de l'accord sur la circulation des personnes, l'on a donné à chaque Etat de l'UE la possibilité d'assurer sur son territoire des personnes qui y résident mais qui auraient dû normalement être assurées en Suisse et ainsi de les libérer de l'assurance dans ce dernier Etat. Deux possibilités leur étaient offertes. Le Danemark, l'Espagne, le Portugal, la Suède et le Royaume-Uni ont choisi d'assurer obligatoirement les membres de la famille qui résident sur leur territoire. L'Allemagne, l'Autriche, la Finlande et l'Italie laissent à toute personne résidant sur leur territoire le choix entre y être assuré ou être assuré en Suisse, de même que le Portugal pour les personnes autres que les membres de la famille. En résumé, les catégories de personnes suivantes, qui ont leur résidence à l'étranger, doivent être assurées en Suisse: tous les membres de la famille (de personnes assurées obligatoirement en Suisse) résidant en Belgique, en France, en Grèce, en Irlande, au Luxembourg et aux Pays-Bas; les bénéficiaires d'une rente suisse et les travailleurs en Suisse qui résident en Belgique, au Danemark, en Espagne, en France, en Grèce, en Irlande, au Luxembourg, aux Pays-Bas, au Royaume-Uni et en Suède; les bénéficiaires d'une rente suisse, les travailleurs en Suisse, ainsi que les membres de leur famille, qui résident en Allemagne, Autriche, Finlande ou Italie lorsqu'ils n'ont pas choisi l'assurance de leur Etat de résidence.

Il n'est pas nécessaire de modifier les dispositions de la LAMal concernant l'obligation de s'assurer. L'accord avec l'UE définit le cercle des personnes qui doivent désormais être assurées selon la LAMal. Les dispositions sur le début et la fin de l'assurance (art. 5 LAMal) s'appliquent par analogie. En cas d'assurance tardive, la couverture ne prend effet qu'au moment de l'affiliation. La disposition réglant le contrôle et l'affiliation d'office (art. 6 LAMal) n'a pas non plus besoin d'être complétée, pour les raisons suivantes: selon le droit en vigueur, les cantons doivent veiller au respect de l'obligation de s'assurer; ils peuvent organiser cette tâche comme ils l'entendent et la déléguer en tout ou en partie aux communes. L'autorité désignée par le canton affilié d'office toute personne tenue de s'assurer qui n'a pas donné suite à cette obligation en temps utile (art. 6, al. 2, LAMal). L'art. 10, al. 1, OAMal impose aux cantons d'informer périodiquement la population sur l'obligation de s'assurer. Les ressortissants de l'UE qui travaillent en Suisse au bénéfice d'un permis de séjour ou d'établissement seront comme jusqu'à présent soumis au contrôle cantonal. Les cantons devront désormais contrôler l'adhésion des frontaliers travaillant en Suisse à l'assurance des soins (ressortissants suisses et ressortissants communautaires). Comme il appartient aux cantons d'établir le permis à l'intention des frontaliers étrangers, ils devraient être en mesure de veiller au respect de l'obligation de s'assurer.

Certains membres de la famille des personnes évoquées ci-dessus, qui résident dans un Etat de l'UE et n'exercent pas d'activité lucrative, doivent en principe également

être assurées. Les cantons peuvent obtenir par les travailleurs, enregistrés auprès de leurs services, des renseignements sur les membres de leur famille et ainsi veiller à leur affiliation.

Vu que les données concernant les membres de la famille à l'étranger ne sont pas accessibles, on ne peut exiger des cantons ou de tout autre organisme suisse qu'ils exercent le contrôle de leur affiliation de façon exhaustive.

Les bénéficiaires d'une rente suisse et les membres de leur famille qui doivent être assurés en Suisse alors qu'ils résident à l'étranger ne sont plus enregistrés auprès des institutions cantonales mais auprès des organes qui leur versent la rente. Ces derniers ne sont en principe pas en mesure de déterminer quel bénéficiaire doit être affilié en Suisse. Dans ces circonstances, ni les cantons ni aucune autre institution suisse ne peuvent contrôler de façon exhaustive l'affiliation de ces personnes. Les cantons devraient toutefois avoir l'obligation d'informer (éventuellement avec l'aide des autorités fédérales) les rentiers qui quittent la Suisse pour un Etat de l'UE que, selon l'Etat choisi, ils pourraient avoir à s'affilier à l'assurance-maladie suisse. Si un organisme suisse constate qu'un bénéficiaire de rente suisse et les membres de sa famille ne sont pas assurés alors qu'ils devraient l'être, il doit exiger qu'ils s'assurent. La tâche d'affilier d'office ces personnes pourrait être attribuée à l'Institution commune LAMal selon l'art. 18 LAMal.

Lors de la procédure de consultation, la Conférence des gouvernements cantonaux ainsi que d'autres représentants des cantons ont déclaré qu'il était impossible pour les cantons d'effectuer le contrôle de l'affiliation obligatoire pour les personnes résidant à l'étranger et estiment que la collaboration des cantons doit se limiter à l'information des personnes travaillant et résidant en Suisse. Ils ont en outre demandé que, pour les mesures ultérieures, un organisme de liaison soit créé au niveau national, afin de garantir une pratique homogène. Le Concordat des assureurs-maladie suisses conteste une implication des assureurs dans le contrôle de l'affiliation. Des procédures simples et praticables doivent être élaborées par la Confédération, les cantons et les assureurs d'un commun accord, au niveau de l'ordonnance. Le Conseil fédéral estime cependant que le contrôle de l'affiliation et son financement doivent rester du ressort des cantons, comme à l'heure actuelle.

Les conditions d'assurance dépendent de la réglementation concernant *l'octroi des prestations*. Nous présentons ci-dessous le système prévu par l'accord sur la circulation des personnes. Il y a lieu de distinguer entre les cas des personnes assurées en Suisse recevant des soins à l'étranger et les cas des personnes assurées à l'étranger recevant des soins en Suisse.

Les personnes assurées en Suisse qui, en application du règlement communautaire, ont droit aux prestations dans un autre Etat, parce qu'elles y résident ou y séjournent temporairement, bénéficient des soins et traitements selon la législation de cet Etat, aux mêmes conditions que les personnes qui y sont assurées; l'assureur suisse doit rembourser à l'institution étrangère les coûts des prestations en nature qu'elle a avancées, au tarif qu'elle applique au niveau interne, sans pouvoir se retourner contre l'assuré pour demander le remboursement d'éventuels traitements non couverts par la législation suisse. Le règlement des créances présentées par les institutions étrangères se fera par l'entremise de l'Institution commune LAMal. Le régime suisse reposant sur une assurance personnelle et des primes individuelles et non sur une assurance familiale, il importe que les membres de la famille résidant à l'étranger d'une personne obligatoirement assurée en Suisse soient personnellement

assurés auprès d'un assureur suisse pour bénéficier de l'entraide en matière de prestations à l'étranger.

Les personnes assurées à l'étranger qui résident ou séjournent en Suisse bénéficieront, lorsqu'elles y ont droit en vertu du règlement, des prestations en nature selon la LAMal, pour le compte de l'institution de l'Etat compétent. L'institution suisse chargée, en tant qu'institution du lieu de résidence ou de séjour, de garantir le service des prestations pour le compte de l'institution étrangère sera également l'Institution commune LAMal. En application du principe du tiers garant prévu par la LAMal, les assurés étrangers devront payer eux-mêmes les factures de médecins et d'hôpital, établies selon les tarifs applicables aux assurés d'un assureur suisse; les tarifs hospitaliers prévus pour les habitants du canton où le traitement a lieu ne s'appliquent qu'aux personnes qui résident effectivement dans le canton. Les caisses à l'étranger rembourseront ensuite en principe directement leurs assurés. L'art. 34 du règlement 574/72 prévoit en effet dans certains cas le remboursement direct à l'assuré. Si cette procédure de remboursement direct ne peut être appliquée, l'Institution commune devra rembourser l'assuré selon le droit suisse et se faire rembourser de son côté par l'institution étrangère. Les fournisseurs de soins pourraient en principe passer avec l'Institution commune des conventions prévoyant le principe du tiers payant, leur évitant de supporter le risque du recouvrement des créances.

Certaines personnes assurées en Suisse mais résidant à l'étranger peuvent choisir de se faire soigner en Suisse. C'est le cas des frontaliers et, sur la base d'une disposition spéciale de l'accord sur la circulation des personnes, des personnes assurées en Allemagne, en Autriche, en Belgique et aux Pays-Bas; ces personnes doivent alors être traitées comme si elles résidaient en Suisse. A l'instar de la réglementation en vigueur actuellement pour les frontaliers, la totalité des coûts sera prise en charge par l'assureur.

Formes particulières d'assurance

Une modification des dispositions sur les formes particulières d'assurance (art. 41, al. 4, et 62, LAMal) n'est pas nécessaire, si l'on tient compte des éléments suivants lors de l'application de l'accord.

Assurance avec choix limité du fournisseur de prestations: en dérogation au principe du libre choix du fournisseur de prestations, l'art. 41, al. 4, LAMal permet à l'assuré, d'entente avec son assureur, de limiter son choix à certains fournisseurs en fonction de leurs prestations plus avantageuses. Cette forme d'assurance doit donc dans tous les cas être convenue par les deux parties. En contrepartie, les assurés bénéficient en général d'une réduction de leur prime (art. 62, al. 1, LAMal).

Selon l'accord sur la circulation des personnes, les personnes assurées en Suisse, qui résident dans un Etat de l'UE, ont droit aux prestations dans l'Etat de résidence en application de sa législation, comme si elles y étaient assurées. Les dispositions de la LAMal concernant le catalogue des prestations, l'admission et le choix des fournisseurs de prestations, l'étendue de la prise en charge et le paiement de la participation aux coûts (voir ci-dessous) ne sont ainsi pas applicables. Une assurance limitant le choix du fournisseur de prestations au sens de la LAMal n'est en conséquence pas praticable pour de tels assurés.

Assurance avec franchise à option, assurance-bonus: le législateur a délégué au Conseil fédéral le soin de régler en détail les formes particulières d'assurance ainsi

que la possibilité d'autoriser d'autres formes (art. 62, al. 2 et 3, LAMal). Ces autres formes possibles sont mentionnées dans la loi elle-même, comme le choix d'une participation aux coûts plus élevée (assurance avec franchise à option) en contrepartie d'une réduction de prime (art. 62, al. 2, let. a, LAMal) et l'échelonnement de la prime selon le principe du bonus (assurance-bonus, art. 62, al. 2, let. b, LAMal).

Comme mentionné ci-dessus, le droit aux prestations en nature des assurés résidant à l'étranger est régi par la législation de l'Etat de résidence comme s'ils étaient assurés dans cet Etat. Les dispositions de la LAMal ne peuvent donc être applicables. Les assureurs suisses doivent rembourser aux institutions étrangères l'ensemble des coûts facturés sans pouvoir réclamer à l'assuré un quelconque remboursement. Les formes d'assurance qui reposent sur la participation directe de l'assuré aux coûts (franchise à option) ou dans lesquelles le montant de la prime dépend de l'octroi ou non de prestations durant une certaine période (assurance-bonus) ne peuvent dès lors pas entrer en ligne de compte pour ces assurés.

Lors de la procédure de consultation, le Concordat des assureurs-maladie suisses (CAMS) a demandé à ce que les assureurs puissent offrir les formes particulières d'assurance pour les personnes assurées en Suisse qui résident dans un Etat de l'UE, en évoquant notamment le cas des frontaliers, qui peuvent choisir le lieu où ils se font traiter. Dans le texte soumis à consultation, il était mentionné que les formes particulières d'assurance étaient très difficilement praticables dans un cadre international, sans toutefois que leur principe soit exclu par l'accord. Les catégories de personnes qui, comme les frontaliers, ont le droit de venir se faire traiter en Suisse, ont cependant toujours la possibilité de choisir de se faire soigner dans leur Etat de résidence, selon la législation de celui-ci. En cas de traitement dans le pays de résidence, l'application d'une forme particulière d'assurance prévue par la LAMal ne pourrait pas être garantie. D'un autre côté, on ne pourrait et devrait pas restreindre les formes particulières d'assurance aux seuls traitements en Suisse. Il s'ensuit que les formes particulières d'assurance ne doivent de façon générale pas pouvoir être proposées aux assurés résidant dans un Etat de l'UE.

Les *primes* des assurés résidant à l'étranger devront, comme le prévoit le système suisse, être calculées de façon à couvrir les frais occasionnés et tiendront compte du niveau des coûts dans le pays de résidence de l'assuré (cf. ch. 275.212).

Réduction des primes: l'art. 65, al. 1, de la LAMal prévoit que les cantons accordent des réductions de primes aux assurés de condition économique modeste. Cette aide représente le principal correctif social au système de primes individuelles, où aucune solidarité financière directe entre assurés n'intervient comme c'est le cas dans les autres branches d'assurance sociale, par exemple celles qui sont financées par un pourcentage sur les salaires. L'organisation du système de l'aide au paiement des primes est laissée aux cantons. On peut cependant observer quatre types de systèmes: détermination d'office du droit à l'aide et paiement automatique; combinaison entre une détermination d'office des ayants droit (p. ex. au moyen d'une limite de revenu) et un système d'octroi sur demande; octroi sur demande avec envoi automatique du formulaire aux ayants droit précédents; pur système d'octroi sur demande.

La Confédération et les cantons participent ensemble au financement de la réduction des primes. Le Conseil fédéral fixe la part qui revient à chaque canton d'après sa population et sa capacité financière. Jusqu'au 31 décembre 2001, il peut aussi prendre en considération la prime moyenne pour l'assurance obligatoire des soins dans chaque canton. Les cantons doivent compléter le montant selon leur capacité finan-

cière. L'apport global des cantons doit correspondre au minimum à la moitié des subsides fédéraux. Les cantons peuvent diminuer de 50 % au maximum leur contribution lorsque la réduction des primes des assurés de condition économique modeste est garantie.

Une modification fondamentale du système, par exemple dans le sens d'une réduction des primes unifiée à l'ensemble de la Suisse, ne paraît politiquement pas réalisable. Afin que les cantons puissent maintenir leurs systèmes dans la plus large mesure possible, il se justifie d'introduire dans la LAMal le moins de changements possibles.

Les personnes soumises à l'assurance obligatoire en vertu de l'accord sur la circulation des personnes ont droit comme les autres assurés à bénéficier d'une réduction de leur prime lorsqu'elles vivent dans des conditions économiques modestes. Selon la LAMal, les assurés ont droit aux subsides de la part du canton dans lequel ils sont domiciliés ou dans lequel ils travaillent et paient des impôts. Une grande partie des nouvelles personnes à assurer en Suisse, c'est-à-dire les travailleurs en Suisse, est déjà rattachée à un canton. Les bénéficiaires de rentes devraient être rattachés au canton de leur dernier domicile ou dernier emploi.

Lors de la procédure de consultation, les cantons ont exprimé leur net refus de s'occuper de la réduction des primes pour ces assurés. Le Conseil fédéral aimerait cependant ne rien changer à la compétence des cantons pour l'application du système; lors de l'introduction de la LAMal, les cantons ont en effet clairement opté en faveur d'une cantonalisation de cette tâche. La compétence des cantons dans ce domaine correspond donc à la volonté du législateur.

Les cantons devront garantir que leur régime de réduction des primes respectera le principe de l'égalité de traitement entre assurés. Un système spécifique de réduction des primes au niveau fédéral ne garantirait pas le respect de ce principe. Les travailleurs au bénéfice d'un permis de courte durée ont aussi droit à l'octroi d'une aide au paiement de leur prime.

Le financement de la réduction des primes en faveur des personnes résidant dans un Etat de l'UE devrait être assuré en grande partie par la Confédération; à cette fin, il a été prévu d'utiliser en premier lieu les subsides auxquels les cantons ont renoncé, comme le permet l'art. 65, al. 5, LAMal. La mise en œuvre de la réduction des primes pour les personnes résidant dans un Etat de l'UE entraînera des frais administratifs non négligeables pour les cantons. Il se justifie en conséquence que la Confédération prenne en charge une plus grande partie des coûts directs que ce que la répartition actuelle prévoit. Les cantons adresseront à la Confédération un décompte annuel séparé des subsides utilisés; le Conseil fédéral règlera la procédure par ordonnance, notamment en ce qui concerne le remboursement des frais administratifs.

Participation aux coûts: une modification de l'art. 64 LAMal n'est pas nécessaire. La participation aux coûts peut en principe être maintenue pour tous les assurés, si l'on tient compte des éléments suivants lors de l'application de l'accord.

Les ressortissants suisses et les ressortissants communautaires qui résident en Suisse et y sont assurés paieront normalement leur participation en cas d'octroi de prestations à la charge de l'assurance suisse.

Mis à part les frontaliers et les personnes résidant dans un Etat leur laissant la possibilité de venir se faire soigner en Suisse, les personnes assurées en Suisse qui rési-

dent dans un Etat de l'UE n'ont en règle générale droit qu'aux prestations dans leur Etat de résidence et selon la législation de cet Etat. L'organisme de liaison suisse ne recevra que plus tard la facture, sous forme de forfaits calculés pour l'ensemble des assurés. L'assuré peut également avoir à payer lui-même un certain montant à titre de participation aux coûts dans son Etat de résidence si le droit de cet Etat le prévoit. La participation directe aux coûts prévue par le droit suisse ne peut être appliquée dans ces cas, puisque seul le droit étranger régit l'octroi des prestations.

Les frontaliers assurés en Suisse résidant dans un Etat de l'UE et les personnes assurées en Suisse qui résident dans un des Etats leur offrant cette possibilité peuvent choisir de se faire traiter à leur lieu de résidence ou en Suisse. Lorsqu'ils choisissent la Suisse, la participation aux coûts prévue par la LAMal peut être prélevée. S'ils reçoivent les soins dans leur Etat de résidence, c'est la législation de cet Etat qui règle l'octroi des prestations et les formes d'une éventuelle participation aux coûts, que ces personnes doivent payer.

Les personnes assurées en Suisse qui résident dans un Etat de l'UE et qui, lors d'un séjour en Suisse, ont besoin de soins, se les verront accorder selon la réglementation sur l'entraide en matière de prestations et devront acquitter une participation aux coûts proportionnelle, comme celle pratiquée à l'heure actuelle pour les assurés des caisses allemandes. Sur la base de l'art. 18 LAMal, le Conseil fédéral réglera par ordonnance les détails afin d'appliquer cette participation aux coûts dans le cadre du système d'entraide en matière de prestations entre Etats, en tenant compte des expériences acquises dans les relations avec l'Allemagne où un tel système existe depuis 1990.

Compensation des risques

La compensation des risques au sens de l'art. 105 LAMal a pour but de compenser les différences de coûts entre les assureurs qui comptent beaucoup de femmes et/ou de personnes âgées et ceux où la proportion de ces assurés est inférieure à la moyenne. Les coûts de la santé différant fortement d'un canton à l'autre, la compensation s'effectue séparément pour chaque canton.

Les coûts moyens par canton sont établis chaque année sur la base des données complètes recueillies auprès de tous les assureurs et ne concernent que l'assurance obligatoire des soins. La compensation des risques est une opération neutre, c'est-à-dire que le total de toutes les contributions doit correspondre au total des dépenses. Son application est limitée à la fin de l'année 2005.

Selon l'art. 4, al. 2, de l'ordonnance sur la compensation des risques (RS 832.112.1), les frontaliers et les personnes détachées à l'étranger, assurés selon la LAMal, sont déjà compris dans la compensation des risques. Il faudra encore déterminer si cette règle pourra continuer à s'appliquer après l'entrée en vigueur de l'accord. Les autres personnes assurées en Suisse qui résident dans un Etat de l'UE ne peuvent pas être comprises dans la compensation des risques. Elles n'ont en effet normalement droit aux prestations que dans leur Etat de résidence et selon sa législation. Les assureurs suisses ne recevront la facture que plus tard, sous forme de forfaits calculés, selon les Etats, pour l'ensemble des assurés. Ces assurés ne peuvent donc faire partie de la communauté des risques constituée par les assurés résidant en Suisse.

Il n'est pas nécessaire de modifier l'art. 105 LAMal. Son al. 4 donne déjà au Conseil fédéral la possibilité de régler les détails de la compensation des risques.

Reconnaissance mutuelle des diplômes et conséquences sur les règles concernant l'admission des fournisseurs de prestations dans l'assurance-maladie

Les médecins, dentistes et pharmaciens sont actuellement admis à pratiquer l'assurance-maladie sociale lorsqu'ils sont titulaires du diplôme fédéral et d'une formation postgraduée reconnue par le Conseil fédéral (art. 36, al. 1, 37, al. 1, LAMal). L'admission des titulaires d'un certificat scientifique équivalent est réglée par le Conseil fédéral (art. 36, al. 2 et 3, 37, al. 2, LAMal). Ainsi, les art. 39 (médecins), 41 (pharmaciens) et 43 (dentistes) OAMal règlent-ils la reconnaissance d'autres certificats scientifiques, notamment étrangers. Un certificat étranger doit tout d'abord être jugé équivalent à un diplôme fédéral; sa reconnaissance peut en outre être soumise à la condition de la réciprocité de la part de l'Etat où il a été délivré.

Il en va de même s'agissant de la reconnaissance des professions paramédicales (physiothérapeutes, ergothérapeutes, infirmiers), dont la réglementation incombe également au Conseil fédéral au niveau de l'ordonnance.

Cette réglementation doit encore être adaptée à la lumière de l'accord sur la circulation des personnes, puisque la reconnaissance mutuelle des diplômes délivrés en Suisse et dans les Etats de l'UE rend désormais pour ces cas caduques les conditions d'équivalence et de réciprocité. Seule une modification de l'OAMal, et non de la LAMal, entrerait éventuellement en ligne de compte.

Lors de la procédure de consultation, divers organismes, notamment le Concordat des assureurs-maladie suisses (CAMS) et le canton du Tessin, ont exprimé la crainte que la reconnaissance mutuelle des diplômes et des formations professionnelles n'entraînent une forte augmentation des fournisseurs de prestations à la charge de l'assurance-maladie, avec des répercussions négatives sur les coûts et les primes. Le CAMS réclame des mesures pour contenir le nombre de fournisseurs de prestations et souhaite réviser la loi pour supprimer l'obligation faite aux assureurs de conclure une convention tarifaire. Le Conseil fédéral n'estime cependant pas indiqué de prendre à l'heure actuelle des mesures pour limiter l'établissement de nouveaux fournisseurs de prestations. On peut en outre se demander ce qu'il convient de comprendre dans la législation suisse d'assurance-maladie par l'obligation faite aux assureurs de conclure une convention tarifaire, voire jusqu'à quel point une telle obligation existe réellement. Ces questions dépassent le cadre des accords sectoriels. Les effets de mesures comme la limitation de s'établir doivent être examinés dans le cadre de l'ensemble de la législation d'assurance-maladie. Le Conseil fédéral constate de surcroît qu'à l'occasion de la révision de l'assurance-maladie de 1993, dans le contexte des soins médicaux fournis à la population et de l'accès aux prestations médicales, l'introduction d'une liberté totale de conclure des conventions entre assureurs et fournisseurs de prestations a été rejetée.

273.233 Prévoyance vieillesse, survivants et invalidité

273.233.1 AVS/AI

Assujettissement: En cas d'activité lucrative simultanée dans deux ou plusieurs Etats, nos conventions bilatérales prévoient que seul le revenu acquis en Suisse est soumis à cotisation. L'Etat contractant soumet à sa législation le revenu réalisé sur son territoire. Désormais, une personne exerçant une activité dans plusieurs Etats

sera soumise à la législation d'un seul Etat, comme si elle y exerçait l'ensemble de son activité. Lorsque la Suisse sera l'Etat compétent, l'AVS/AI (LAVS; RS 831.10; LAI; RS 831.20) devra ainsi soumettre à cotisation le revenu réalisé à l'étranger comme s'il avait été réalisé en Suisse. Cela ne s'applique pas lorsque la personne exerce une activité indépendante en Suisse et salariée à l'étranger: l'assujettissement est alors réalisé séparément par les deux Etats.

AVS/AI facultative: Le principe d'égalité de traitement voudrait que la Suisse admette dans son assurance facultative les ressortissants communautaires aux mêmes conditions que les Suisses, lorsqu'ils résident dans un Etat de l'UE. Ils auraient alors également droit, le cas échéant, aux allocations de secours pour les Suisses de l'étranger prévues dans la LAVS/LAI. L'accord sur la circulation des personnes ne contient pas d'exception à cet égard à l'intérieur de l'UE. Une dérogation au principe d'égalité de traitement a en revanche pu être obtenue en dehors du territoire communautaire (annexe II à l'accord, dans l'annexe VI (ch. 1) au règlement 1408/71). Les ressortissants de l'UE qui résident dans un Etat non partie à l'accord ne peuvent s'affilier à l'assurance facultative que s'ils annoncent leur adhésion dans le délai d'un an après avoir cessé d'être assurés à l'AVS/AI suisse et s'ils ont immédiatement auparavant été assurés obligatoirement en Suisse durant une période ininterrompue d'au moins cinq ans. Les ressortissants communautaires qui résident dans un Etat de l'UE pourront quant à eux adhérer sans autres.

L'ouverture de l'assurance facultative aux ressortissants de l'UE entraînerait des conséquences financières que la Suisse ne pourrait supporter. Cette assurance a jusqu'à présent été réservée aux Suisses. Elle est déjà déficitaire à l'heure actuelle. Les cotisations versées ne représentent que trois huitièmes de ce qui serait nécessaire pour financer les prestations (sans la contribution des pouvoirs publics). Les cinq huitièmes manquant sont supportés par les assurés de l'AVS/AI obligatoire. Les coûts de l'assurance facultative sont de 3000 francs annuels par assuré. Ce déséquilibre financier résulte en premier lieu du comportement des personnes concernées: en règle générale ne s'assurent que ceux qui espèrent toucher une prestation plus élevée que celle à laquelle leurs cotisations leur donneraient droit ou ceux qui souhaitent rester dans le régime. Le Conseil fédéral a d'ailleurs déjà adopté un message relatif à l'assainissement de l'assurance facultative. L'ouverture de cette assurance aux ressortissants de l'UE augmenterait inévitablement son déficit. On peut en effet s'attendre à ce que les ressortissants communautaires adoptent la même attitude sélective que les Suisses. Il a été estimé à environ 200 millions les personnes qui rempliraient les conditions pour adhérer à l'assurance. Même si un pour cent seulement d'entre elles s'affiliait effectivement, les coûts à la charge des pouvoirs publics et des assurés en Suisse s'élèveraient à 6 milliards de francs (3000 francs multiplié par 200 000).

Le seul moyen d'éviter la charge supplémentaire que représenterait l'ouverture de l'assurance facultative aux ressortissants des Etats de l'UE est de supprimer l'application de cette assurance sur le territoire de l'UE. La proposition de révision adoptée par le Conseil fédéral va déjà dans ce sens en prévoyant de supprimer cette assurance dans les Etats avec lesquels la Suisse a conclu une convention de sécurité sociale, parmi lesquels on compte tous les Etats de l'UE. La révision de l'assurance facultative devant entrer en vigueur en même temps que l'accord sur la libre circulation des personnes, il en sera fait plusieurs fois mention dans ce message.

Assurance facultative continuée pour les personnes travaillant à l'étranger pour le compte d'un employeur en Suisse: elle est déjà actuellement ouverte à toute per-

sonne indépendamment de sa nationalité, à la condition qu'elle ait été assurée auparavant obligatoirement à l'AVS/AI durant une période ininterrompue de cinq ans. Cette règle continuera de s'appliquer en cas d'activité lucrative en dehors du territoire de l'UE (annexe II à l'accord, annexe VI (ch. 2) au règlement 1408/71). Elle pourra en pratique aussi s'appliquer aux personnes envoyées dans un Etat de l'UE par leur employeur suisse. En vertu des règles de coordination, ces personnes restent dans un premier temps soumises au droit suisse en tant que détachées et peuvent par la suite, si leur activité à l'étranger se prolonge, continuer leur assurance suisse d'entente avec leur employeur, tout en étant éventuellement aussi assujetties dans l'Etat de travail.

Calcul des rentes AVS/AI: Il a été convenu que la Suisse pourrait continuer à calculer ses rentes selon sa législation à la condition que les montants ainsi calculés soient au moins aussi élevés que ceux obtenus en application des principes de totalisation et de proratisation prévus par le règlement 1408/71 (cf. ch. 273.224.3). Pour pouvoir maintenir ce calcul autonome, la linéarité doit être garantie lors du calcul des rentes partielles. Cela implique une modification de l'art. 52 du règlement sur l'assurance-vieillesse et survivants.

Le droit à une rente ordinaire de l'AVS/AI est ouvert si la personne s'est vu porter en compte au moins une année entière de cotisations, de bonifications pour tâches éducatives ou d'assistance. Ce nonobstant, la Suisse devra garantir une prestation à une personne assurée en dernier lieu dans notre pays et qui n'a accompli dans aucun Etat une année entière d'assurance; la prestation sera calculée en fonction des périodes accomplies dans tous les autres Etats. Selon les expériences faites par les Etats de l'UE, il s'agit de cas très rares.

Les rentes pour enfant et orphelin ne peuvent pas être calculées de manière autonome dans les cas où le bénéficiaire de rente ou le parent décédé a accompli des périodes d'assurance en Suisse et dans l'UE. C'est en principe l'Etat de domicile qui verse la prestation selon sa législation en tenant compte des périodes étrangères. L'autre Etat complète éventuellement ce montant si sa rente est plus élevée. Ainsi, lorsque la Suisse devra verser la prestation, cette dernière sera plus élevée de par la prise en compte des périodes étrangères; dans les autres cas, les coûts diminueront. Dans l'ensemble, cette réglementation devrait plutôt entraîner une diminution de la charge financière de la Suisse.

La réglementation de coordination impose le *versement des rentes* dans tous les Etats de l'UE. La Suisse a en outre maintenu le versement de ses rentes dans les Etats tiers prévu par nos conventions bilatérales, par des inscriptions à l'annexe correspondante (annexe II à l'accord, annexe III au règlement 1408/71). En revanche, certaines simplifications contenues dans nos conventions concernant les cotisations ou le paiement des rentes ne pourront plus être appliquées. Les rentes de faible montant ne pourront ainsi plus être liquidées par une indemnité forfaitaire lorsque les ressortissants des Etats concernés (Danemark, Espagne, Grèce, Italie, Portugal, Suède, Finlande) quittent la Suisse définitivement ou déposent leur demande de rente à l'étranger. De même, le transfert des cotisations aux assurances du pays d'origine en cas de départ de la Suisse tel que le prévoient les conventions avec la Grèce et l'Italie ne sera plus possible.

Enfin, le *calcul de la rente AI* selon le principe du risque, prévu dans nos conventions avec la Belgique, l'Espagne, la France, la Grèce, les Pays-Bas et le Portugal, ne pourra plus non plus être appliqué. Les rentes déjà liquidées selon ce principe au

moment de l'entrée en vigueur de l'accord seront cependant maintenues telles quelles, tant que les conditions relatives à l'invalidité sont remplies.

Clause d'assurance: aux termes de la LAI, une personne n'a droit aux prestations que si elle est assurée au moment de la survenance de l'invalidité. Nos conventions de sécurité sociale de type B (chaque Etat verse une rente partielle proportionnelle) contiennent des dispositions permettant à une personne qui n'est plus assurée à l'AI de néanmoins remplir cette condition d'assurance. Une réglementation analogue a été reprise dans l'accord avec l'UE, à l'annexe II à l'accord, annexe VI (ch. 8) au règlement 1408/71. Ainsi par exemple, une personne frappée d'incapacité de travail en Suisse restera assurée durant une année et paiera des cotisations, même si elle a quitté la Suisse; ou encore le fait de recevoir une rente étrangère ou d'être affilié à une assurance étrangère est assimilé à l'assurance en Suisse.

Mesures de réadaptation: ce sont des prestations en nature que la Suisse peut continuer à accorder sur son territoire uniquement, comme le prévoit en principe la LAI.

Les rentes extraordinaires ne sont pas expressément exemptées de l'obligation générale d'exporter les prestations. Toutefois, ces rentes concernent principalement des personnes devenues invalides jeunes et qui sont considérées comme non actives au sens du droit communautaire. Les règles de coordination ne s'appliquant pas aux personnes non actives, les prestations qui leur sont versées ne sont pas soumises à la clause générale d'exportation.

Les allocations pour impotents, qui ne sont actuellement octroyées qu'en Suisse, devraient être versées à l'étranger sur la base du droit communautaire parce qu'elles font partie d'un régime dont le financement est basé sur des cotisations. Elles ne pourraient être exemptées de cette exportation que s'il est clairement mentionné dans la loi suisse que leur financement est exclusivement supporté par les pouvoirs publics.

Le Parlement a décidé en juin 1998 d'abolir les *quarts de rentes d'invalidité*. Si un referendum annulait cette décision, ces prestations devraient être versées sur le territoire de l'UE; les rentes complémentaires pour cas pénibles ont néanmoins été exemptées d'une telle exportation par une inscription à l'annexe II à l'accord, annexe VI au règlement 1408/71.

Les Etats participant à la coordination doivent désigner les organes chargés d'appliquer le règlement. La Caisse suisse de compensation à Genève, qui fonctionne déjà comme organisme de liaison dans le cadre de nos conventions bilatérales, s'occupera des tâches en matière d'AVS/AI.

273.233.2 Prestations complémentaires

Les ressortissants communautaires ont droit aux prestations complémentaires selon la loi fédérale sur les prestations complémentaires (LPC; RS 831.30) aux mêmes conditions que les Suisses. L'exigence d'une durée minimale de résidence de dix ans en Suisse ne peut plus être appliquée en vertu du principe de l'égalité de traitement. Le versement à l'étranger des prestations complémentaires a pu être évité par une inscription en tant que prestations spéciales à caractère non contributif à l'annexe II à l'accord, annexe VI au règlement 1408/71. Elles continueront donc à n'être octroyées qu'aux personnes ayant leur domicile et résidence habituelle en Suisse. Pour

l'ouverture du droit cependant, le fait de recevoir une rente d'un Etat de l'UE sera assimilé au fait de toucher une rente suisse.

Les *prestations cantonales supplémentaires aux prestations LPC et aides AVS* versées par les cantons seront également touchées. Elles ont pu être inscrites à titre de prestations spéciales à caractère non contributif dans l'annexe II à l'accord, annexe VI au règlement 1408/71 et ainsi être exemptées de l'exportation. Le principe de l'égalité de traitement doit cependant être respecté lors de l'octroi des prestations et des périodes de résidence dans un Etat de l'UE doivent le cas échéant être prises en compte si la législation cantonale impose un délai d'attente.

273.233.3 Prévoyance professionnelle

L'accord porte également sur la prévoyance professionnelle minimale au sens de la LPP. En raison des particularités de ce régime de prévoyance, l'application du règlement 1408/71 n'a de conséquence que sur le versement en espèces de la prestation de sortie en cas de départ définitif de la Suisse.

La prestation de sortie selon la loi fédérale sur le libre passage dans la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité constitue aux yeux de la Commission européenne un remboursement de cotisations au sens de l'art. 10, par. 2, du règlement 1408/71. Le versement en espèces de la prestation de sortie ne sera dès lors plus possible lorsque l'assuré qui quitte la Suisse est affilié obligatoirement dans un Etat de l'UE. Ces personnes ont la possibilité de déposer leur argent sur une police ou un compte de libre passage afin de maintenir la prévoyance.

L'accord sur la circulation des personnes contient un délai transitoire de cinq ans à partir de son entrée en vigueur. A l'issue de ce délai, le paiement de la prestation en espèces ne sera possible qu'à une personne qui n'est pas assurée obligatoirement dans l'assurance-pensions d'un Etat de l'UE. Le versement est en revanche toujours possible à l'égard des personnes qui quittent la Suisse et ne sont pas assujetties dans un autre Etat, notamment lorsqu'elles cessent leur activité lucrative. Les ressortissants d'Etats tiers ne sont pas non plus touchés par cette réglementation.

Tous les salariés sont en principe soumis à l'assurance obligatoire dans les Etats membres de l'UE. Les assurés qui demandent le paiement en espèces doivent eux-mêmes apporter l'attestation de l'institution étrangère certifiant qu'ils ne sont pas assujettis obligatoirement. Les autorités fédérales expliqueront l'application de cette réglementation dans leurs bulletins d'information.

Les assurés peuvent cependant continuer à demander le paiement en espèces lorsque le montant de la prestation de sortie est inférieur au montant annuel des cotisations de l'assuré.

La partie surobligatoire de la prestation de sortie sera également toujours versée en espèces. Les institutions de prévoyance doivent procéder à cet effet à un calcul séparé, comme elles le font déjà selon le droit en vigueur afin de pouvoir garantir aux personnes sortant de l'assurance au minimum la prévoyance obligatoire.

L'accord n'a pas d'effet sur le calcul des prestations, toujours réalisé selon les règles du droit suisse (annexe II à l'accord, annexe IV, partie C et D2, au règlement 1408/71), ni sur l'encouragement à la propriété du logement. Il sera toujours possible de transférer de l'argent à l'étranger afin d'y acquérir un logement en propriété.

Pour l'application du règlement, les Etats participant à la coordination doivent désigner les organes chargés des contacts avec les organismes de liaison des autres Etats. Dans le domaine de la prévoyance professionnelle, il a paru justifié de désigner comme organisme de liaison le Fonds de garantie LPP, puisque cette institution s'occupe déjà de tâches semblables. Le fonds de garantie fonctionne déjà actuellement comme Centrale du 2^e pilier et a entre autres pour tâche de rassembler des informations sur les avoirs oubliés.

Les nouvelles tâches entraînent seulement un accroissement modéré du travail, puisque la communication de périodes d'assurances suisses aux organismes étrangers relèvera toujours de la compétence de la Caisse suisse de compensation.

La question de la prescription en relation avec les prestations de sortie qui ne peuvent plus être versées en espèces et qui seront probablement à notifier au fonds de garantie, sera abordée dans le cadre de la 1^{ère} révision LPP. Cette révision traitera également du délai après lequel l'institution de prévoyance devra verser la prestation de sortie à l'institution supplétive (art. 4 LFLP).

La directive 98/49 sur la sauvegarde des droits à pension complémentaire concerne en Suisse la prévoyance professionnelle subobligatoire. Les exigences posées par cette directive sont cependant déjà remplies et n'entraînent pas de nouvelles obligations.

273.234 Accidents du travail et maladies professionnelles

S'agissant de l'*affiliation* à l'assurance suisse, l'art. 9 du règlement 1408/71 touche l'assurance facultative pour les indépendants prévue par la loi fédérale sur l'assurance-accidents (LAA; RS 832.20). L'art. 4 LAA limite cette assurance aux personnes domiciliées en Suisse. Elle devra dorénavant également être ouverte aux personnes domiciliées dans un Etat de l'UE qui exercent en Suisse une activité indépendante. Le nombre d'assurés potentiels devrait cependant être très restreint.

La réglementation sur l'*entraide en matière de prestations en nature* figure déjà dans la plupart de nos conventions bilatérales, mis à part les cas dits d'autorisation. La CNA avance la prise en charge des prestations accordées en Suisse aux personnes assurées à l'étranger et fonctionne comme organisme de liaison pour les cas d'assurance survenus à l'étranger. Ce système qui a fait ses preuves peut être maintenu dans le cadre du présent accord. La prise en charge des coûts administratifs et des éventuels frais relatifs aux intérêts sur les sommes payées aux fournisseurs de soins en Suisse pour le compte des assurance étrangères est réglée dans l'ordonnance sur l'assurance-accidents de la même manière que dans l'assurance-maladie: les coûts administratifs sont à la charge de la CNA et des autres assureurs-accidents, la charge des intérêts est supportée par la Confédération.

La répartition de l'*indemnisation des maladies professionnelles* dans les cas où le travailleur a été exposé au risque dans plusieurs Etats est réglée de deux manières dans nos conventions bilatérales: certaines prévoient que la Suisse prend en charge seule l'indemnisation lorsque la personne y a été exposée au risque en dernier lieu avec une certaine intensité; d'autres prévoient une répartition entre les Etats concernés. C'est désormais la première solution qui s'applique. Les périodes pendant lesquelles la personne a été exposée au risque à l'étranger doivent être prises en

compte pour permettre l'ouverture du droit à prestations. Dans les cas de pneumoconiose sclérogène, un système de répartition est prévu.

273.235 Assurance-chômage

Le principe de la totalisation des périodes d'assurance et d'emploi et le principe d'exportation de l'indemnité de chômage sont compatibles avec notre système d'assurance-chômage.

Dans le domaine de l'assurance-chômage, la totalisation des périodes de cotisation et le principe d'égalité de traitement aura des effets importants surtout pour les *travailleurs dont la durée d'engagement ne dépasse pas un an* (saisonniers ou résidents de courte durée). Aujourd'hui, ces travailleurs touchent l'indemnité de chômage au maximum jusqu'à l'expiration de leur autorisation de séjour et seulement s'ils ont cotisé pendant six mois au moins (période de cotisation minimale requise par le droit suisse). A l'avenir – à l'expiration de la période transitoire de sept ans – grâce à la totalisation des périodes de cotisation éventuellement accomplies antérieurement dans l'espace UE, ils pourraient avoir accompli la période de cotisation minimale requise par le droit suisse et continuer à toucher des prestations, comme les travailleurs indigènes, à l'expiration de leur autorisation de séjour initiale, à condition de rester domiciliés en Suisse et de s'inscrire à l'office du travail en vue de placement.

En 1997, quelque 90 000 saisonniers et résidents de courte durée ressortissants de l'UE ont travaillé en Suisse. Si l'on prend ces chiffres pour base de calcul pour les sept années de la période transitoire, les coûts supplémentaires seraient de l'ordre de 170 millions de francs par an. Et ce chiffre ne comprend pas les dépenses pour la rétrocession des cotisations AC des étrangers travaillant en Suisse pendant moins de six mois, soit environ 40 millions de francs par an. Les dépenses supplémentaires occasionnées par les résidents de courte durée et les saisonniers peuvent ainsi être estimées, pendant la période transitoire, à 210 millions de francs par an⁶¹.

Au terme de la période transitoire, l'application du traitement national aux ressortissants de l'UE entraînera des frais supplémentaires de 370 à 600 millions de francs par an pour l'assurance-chômage. Cependant, à partir de ce moment-là, la Suisse n'aura plus à rétrocéder aux pays de domicile les cotisations des frontaliers à l'assurance-chômage, ce qui représentera une économie de quelque 200 millions de francs. Les frais supplémentaires devraient donc être alors de l'ordre de 170 à 400 millions de francs par an.

⁶¹ Ces chiffres sont des estimations à prendre avec prudence car il est impossible de prévoir exactement quel sera le comportement des résidents de courte durée et des saisonniers dans des conditions de libre circulation des personnes. Les chiffres avancés sont des valeurs maximum. Les coûts supplémentaires de l'assurance-chômage qui pourraient être engendrés par l'Accord sur la libre circulation des personnes se basent sur des chiffres de 1997. A cette époque, quelques 90 000 employés avec un contrat de travail inférieur à un an se trouvaient en Suisse, dont environ 49 000 saisonniers et 30 000 résidents de courte durée avec un contrat de travail allant jusqu'à quatre mois. Quelques 18 000 résidents de courte durée étaient des employés hautement qualifiés. Le taux de chômage fut estimé de 7 % à 13 % suivant le niveau de qualification. Le taux de chômage des travailleurs saisonniers entre l'entre saisons fut estimé entre 30 % et 60 %.

Les *frontaliers* au chômage continueront, comme aujourd'hui, à toucher normalement des prestations de l'Etat de domicile. Pendant la période provisoire de sept ans, la Suisse continuera à rétrocéder aux Etats voisins les cotisations versées par les frontaliers à l'assurance-chômage suisse. Cette rétrocession des cotisations AC des frontaliers est effectuée en vertu d'accords bilatéraux conclus par la Suisse avec ses Etats voisins et coûte environ 200 millions de francs par an. Elle cessera après la période provisoire puisqu'elle n'existe pas dans le droit communautaire.

Les règles de coordination en matière de sécurité sociale s'appliqueront pleinement dès l'entrée en vigueur de l'accord aux *résidents permanents*, c'est-à-dire aux travailleurs ayant un contrat de plus d'un an ou à durée indéterminée. Ils bénéficieront donc d'entrée de jeu de la totalisation des périodes d'assurance. Aujourd'hui déjà, les résidents à l'année et les titulaires d'un permis d'établissement qui remplissent les conditions ouvrant droit aux prestations définies par la LACI touchent normalement des prestations pendant toute la durée d'indemnisation prévue par la loi.

273.236 Allocations familiales

L'accord sur la circulation des personnes vise aussi bien la loi fédérale sur les allocations familiales dans l'agriculture (LFA; RS 836.1) que les législations cantonales d'allocations familiales. Les principes généraux du droit communautaire sont donc applicables: l'égalité de traitement entre Suisses et ressortissants de l'UE, le versement à l'étranger des prestations, la prise en compte des périodes d'assurance, d'emploi ou de résidence accomplies à l'étranger.

Au niveau fédéral, cela signifie que les allocations de ménage doivent être versées à un travailleur agricole en Suisse alors que sa famille réside à l'étranger.

Les législations cantonales ne peuvent pas prévoir un traitement différent des ressortissants de l'UE, même si leur famille réside à l'étranger. Les prestations doivent être intégralement versées dans tout Etat de l'UE.

Lorsqu'une période minimale de résidence est exigée pour ouvrir droit aux prestations, les périodes accomplies dans un Etat de l'UE doivent en principe être prises en compte. La loi fédérale ne prévoit pas de période minimale de résidence. Les cantons dont la législation impose une telle condition devront prendre en considération les périodes accomplies dans un Etat de l'UE. Les régimes pour travailleurs indépendants qui prévoient de telles périodes d'attente ne sont cependant pas soumis à cette réglementation.

En application de l'art. 1, let. u) du règlement 1408/71, les allocations spéciales de naissance ou d'adoption prévues par onze cantons ont pu, par une inscription à l'annexe correspondante, être exclues du champ d'application du règlement. Leur exportation n'est donc pas imposée par le droit communautaire; cependant, lorsque le canton les verse aux ressortissants suisses à l'étranger, il devra également le faire pour les ressortissants communautaires.

273.237 Autres prestations cantonales

Les autres prestations cantonales de sécurité sociale, de même que d'éventuelles prestations communales, sont également soumises aux principes généraux de la

coordination communautaire (égalité de traitement entre Suisses et ressortissants d'un Etat de l'UE, versement des prestations à l'étranger, prise en compte des périodes d'assurance, d'emploi ou de résidence accomplies à l'étranger).

273.3 Reconnaissances des diplômes

Dans le cadre des accords bilatéraux avec l'UE et les Etats membres de l'UE, la Suisse s'engage, en ce qui concerne la reconnaissance des diplômes, à appliquer les bases juridiques du droit communautaire énoncées dans l'annexe III dans leur validité au moment de l'entrée en vigueur des accords ou des normes équivalentes. L'UE s'engage, elle, à reconnaître les diplômes suisses qui satisfont aux exigences du Droit communautaire. L'examen des dispositions applicables a permis de constater que le droit suisse rendait déjà possible une telle réglementation et qu'il n'était pas nécessaire de procéder à la révision des bases légales correspondantes. La révision déjà engagée de la loi sur la formation professionnelle prendra en compte la nouvelle situation qui résulte des accords conclus avec l'UE et les Etats membres. La participation de la Suisse au développement ultérieur se fera dans le cadre de la comitologie; cette dernière fixe les modalités de la participation de notre pays.

Les directives de l'UE relatives à la reconnaissance des diplômes décrivent les conditions auxquelles les ressortissants de l'UE doivent satisfaire pour exercer une activité professionnelle, sur la base de la formation acquise, dans un autre Etat membre dans lequel l'exercice de la profession en question est réglementée, c'est-à-dire accessible uniquement aux titulaires de diplômes ou de certificats précis. Le droit communautaire fait la différence entre les directives générales et les directives spéciales. Alors que les premières reposent sur le principe de la confiance réciproque dans la formation des autres Etats membres, les directives spéciales se fondent sur le principe de l'harmonisation préalable de la formation (p. ex. en ce qui concerne les professions médicales) ou de l'expérience professionnelle acquise dans le pays d'origine.

La directive spéciale concernant les architectes⁶² ne revêt d'importance que pour les Etats dans lesquels la profession d'architecte est réglementée, ce qui n'est pas le cas pour tous les Etats membres ni pour l'ensemble de la Suisse. Par dérogation à la directive générale n° 16³ qui exige une durée d'études de trois ans pour la reconnaissance réciproque des diplômes de l'enseignement supérieur, la directive spéciale concernant les architectes requiert quatre ans d'études. Seules les formations d'architecte dispensées par les EPF et l'Université de Genève satisfont à cette exigence, les études d'architectes dans les hautes écoles spécialisées s'étendant elles sur une durée de trois ans.

⁶² Directive 85/384/CEE du Conseil du 10 juin 1985 visant à la reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats et autres titres du domaine de l'architecture et comportant des mesures destinées à faciliter l'exercice effectif du droit d'établissement et de libre prestation de services, JO n° L 223 du 21 août 1985, p. 15, modifiée par la décision 95/1/UE, Euratom, CECA du Conseil de l'Union européenne du 1^{er} janvier 1995 en vue de l'adaptation des documents concernant l'adhésion de nouveaux membres à l'UE, JO n° L 1 du 1^{er} janvier 1995, p. 1.

⁶³ Directive du Conseil 89/48 du 21 décembre 1989 relative à un système général de reconnaissance des diplômes d'enseignement supérieur qui sanctionnent des formations professionnelles d'une durée minimale de trois ans, JO n° L 19 du 24 janvier 1989, p.16.

Dans la phase finale des négociations, les négociateurs de l'UE et de la Suisse chargés de la reconnaissance des diplômes n'ont pas réalisé qu'ils travaillaient sur la base de textes divergents. Durant les huit mois précédant la paraphe, la Suisse a présenté à trois reprises consécutives à la Commission européenne le texte du projet d'accord, comprenant les diplômes des architectes dits «non universitaires», sans que la Commission ne réagisse. Comme la différence d'opinion parmi les négociateurs concernés est restée latente jusqu'après le paraphe, ni les négociateurs pour l'accord sur la libre circulation des personnes, ni les coordinateurs des négociations n'en ont été informés.

Le Conseil fédéral regrette cet état de fait. Il reste de l'opinion que tous les diplômes d'architectes annoncés par la Suisse correspondent aux exigences du droit communautaire, ce pourquoi il rejette comme arbitraire la non reconnaissance de certaines formations.

Dans une déclaration unilatérale qui est annexée à l'acte final relatif à l'accord sur la libre circulation des personnes, acte final signé également par la Communauté européenne et les quinze Etats membres, le Conseil fédéral annonce les démarches qu'il entreprendra à cette fin.

Depuis les négociations sur l'Espace économique européen (EEE), plusieurs nouvelles directives ont été édictées. Il convient de citer à ce propos les deux textes suivants:

- la directive relative à un deuxième système général de reconnaissance des formations professionnelles⁶⁴, qui a permis d'étendre le système de la première directive générale aux diplômés d'autres formations que celles dispensées par les hautes écoles.
- la directive visant à faciliter l'exercice permanent de la profession d'avocat dans un Etat membre autre que celui où la qualification a été acquise⁶⁵. Cette directive est entrée en vigueur le 14 mars 1998. Les Etats membres devront la transposer d'ici au 14 mars 2000. La directive permet aux avocats d'un Etat membre de l'UE d'exercer leur profession à titre permanent dans un autre Etat membre sous leur titre professionnel d'origine. S'agissant de la représentation en justice, l'Etat d'accueil peut exiger que l'avocat exerçant sous son titre professionnel d'origine agisse de concert avec un avocat habilité à plaider devant la juridiction saisie. Après une activité effective de trois ans, l'avocat pratiquant sous son titre d'origine peut demander son intégration complète dans la profession de l'Etat d'accueil.

Pour les professions qui sont assujetties à la compétence fédérale en application de l'art. 33, al. 2, et de l'art. 34^{ter}, al. 1, let. g, de la constitution fédérale, la compétence en matière de reconnaissance des titres étrangers est réglée par la législation⁶⁶. Selon une pratique constante, l'équivalence des titres étrangers a jusqu'à ce jour été pro-

⁶⁴ Directive 92/51/EEC du Conseil du 18 juin 1992 relative à un deuxième système général de reconnaissance des formations professionnelles en complément à la directive 89/48/EEC, JO n° L 209 du 24 juillet 1992, p. 25, modifiée par la directive 97/38 de la Commission du 20 juillet 1997, JO n° L 184 du 3 août 1997, p. 31.

⁶⁵ Directive 98/5/CE du Parlement européen et du Conseil, du 16 février 1998, visant à faciliter l'exercice permanent de la profession d'avocat dans un Etat membre autre que celui où la qualification a été acquise (JO n° L 77 du 14 mars 1998, p. 36).

⁶⁶ Art. 45 et 56, al. 5, de la loi fédérale du 19 avril 1978 sur la formation professionnelle (LFP, RS 412.10).

noncée pour les cas particuliers par l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie. L'équivalence est uniquement requise pour l'exercice de la profession pour les quelques rares cas où l'activité professionnelle est réglementée ainsi que pour l'admission aux examens professionnels et aux examens professionnels supérieurs.

Dans le domaine des professions libérales au sens de l'art. 33, al. 2, de la constitution fédérale, un projet de révision de la loi fédérale concernant l'exercice des professions de médecin, de pharmacien et de vétérinaire dans la Confédération suisse (RS 811.11) est en cours. L'objectif de la révision est de réglementer dans le droit fédéral les spécialisations des médecins en vue de répondre aux normes européennes.

En ce qui concerne l'exercice de la profession d'avocat, il existe un projet de loi fédérale sur la libre circulation des avocats. La procédure de consultation relative à ce projet s'est achevée le 31 août 1997. La nouvelle loi réglera aussi l'accès au barreau, en Suisse, des avocats ressortissants des Etats membres de l'UE.

Dans l'optique actuelle, une adaptation formelle du droit suisse n'est pas nécessaire dans le domaine de l'architecture. Cette question devra être reconsidérée en ce qui concerne les architectes diplômés des hautes écoles spécialisées lors de la mise au point définitive de l'Accord.

Concernant les professions qui relèvent de la compétence des cantons, telles que celles de l'enseignement, du domaine social ou paramédical, un *Accord intercantonal favorisant la reconnaissance internationale des diplômes cantonaux* a été conclu le 18 février 1993. Cet accord confère la reconnaissance suisse aux diplômes décernés par les cantons et crée ainsi le cadre juridique pour la reconnaissance internationale de ces diplômes.

Notre pays a signé une convention avec l'Allemagne pour la reconnaissance réciproque des certificats de capacité qui sanctionnent la formation de base et des diplômes de maîtrise. Cette convention de 1937 n'a pas été publiée mais a néanmoins été respectée par les deux parties jusqu'à ce jour. Des accords bilatéraux ont par ailleurs été signés avec la France, l'Allemagne, et l'Autriche pour la reconnaissance des diplômes universitaires en vue de faciliter les échanges d'étudiants, mais pas pour l'exercice de la profession. Des négociations sont en cours pour la signature d'un tel accord avec l'Italie.

274 Importance de l'accord pour la Suisse

274.1 Conséquences au niveau fédéral

A. Généralités

De manière générale, force est de constater que même l'instauration de la pleine liberté de circulation de personnes avec l'UE ne risque guère de déclencher une vague d'immigration massive et que l'économie suisse profitera dans l'ensemble d'une libéralisation de la circulation des personnes avec l'UE. En dépit du marasme qui règne toujours sur le marché du travail, diverses branches, notamment dans les secteurs de pointe, continuent à souffrir d'une pénurie de travailleurs qualifiés et de spécialistes. Une libéralisation de la circulation des personnes avec l'UE élargira les possibilités de recrutement des entreprises, qui pourront aller recruter des tra-

vailleurs sur tout le territoire de l'UE. Le transfert de cadres à l'étranger, souvent difficile aujourd'hui, deviendra également plus aisé. Ces améliorations seront bénéfiques pour la place économique suisse en général. Par contre, avec l'abolition du contingentement cinq ans après l'entrée en vigueur de l'accord, les autorités en charge du marché du travail ne pourront plus décider qui peut entrer en Suisse pour y exercer une activité lucrative. La concurrence risque ainsi devenir plus dure sur le marché du travail suisse. La parade est d'améliorer la qualification des travailleurs comme cela se fait déjà aujourd'hui, par exemple dans le cadre des mesures actives de marché du travail.

Du reste, en vertu de la *réciprocité*, les Suisses pourront eux aussi accéder librement au marché du travail européen et aux programmes européens de formation et de recherche. Enfin, les Suisses installés dans l'UE jouiront également d'un meilleur statut juridique.

B. Abolition du statut de saisonnier

Dès l'entrée en vigueur de l'accord, le *statut de saisonnier*, avec ses retombées économiques et sociales problématiques, sera aboli. Les travailleurs étrangers qui viennent travailler en Suisse pour moins d'un an recevront une autorisation de séjour de courte durée. Disparaîtront du même coup la limitation du séjour à neuf mois et l'obligation de quitter la Suisse pendant trois mois. Au terme de la période transitoire, le mécanisme de transformation – aux effets également problématiques – disparaîtra à son tour.

C. Mesures d'accompagnement

Deux ans après l'entrée en vigueur, les deux principaux instruments de régulation du marché du travail, la priorité des travailleurs indigènes et le contrôle des conditions de rémunération et de travail, seront supprimés. Les mesures d'accompagnement destinées à remplacer le contrôle des conditions de rémunération et de travail sont décrites et commentées au ch. 276.

D. Accès au service public

L'art. 2 du Statut des fonctionnaires du 30 juin 1927 (StR; RS 172.221.10) dit que seules les personnes de nationalité suisse peuvent être élues fonctionnaires. L'interdiction de la discrimination appelle ici une modification de la loi: conformément au droit communautaire, les emplois dans la fonction publique doivent être ouverts aussi aux ressortissants des autres Etats signataires. Sont exceptés les emplois et les activités touchant à l'exercice d'un pouvoir souverain.

Le projet de nouvelle loi sur le personnel fédéral (LPF) est plus conforme au droit communautaire puisque la nationalité suisse n'est exigée pour les emplois fédéraux que si cet emploi implique l'exercice d'un pouvoir souverain. La LPF devrait remplacer l'actuel statut des fonctionnaires le 1^{er} janvier 2001. Le Conseil fédéral a adopté le message y relatif à l'adresse du Parlement en décembre 1998. Le Parlement en débattira dans le courant de l'année 1999.

274.2 Conséquences au niveau cantonal

A. Contingents

En ce qui concerne l'allocation des contingents, la première question qui se pose est de savoir qui en décidera pendant la période transitoire: la Confédération ou les cantons? Il faut bien voir qu'à partir du moment où la priorité des travailleurs indigènes et le contrôle des conditions de rémunération et de travail auront été supprimés, il n'y aura plus de contrôle du marché du travail.

L'idée de ne plus partager les contingents entre les cantons pendant la période transitoire s'est imposée. Dès l'entrée en vigueur de l'accord, les ressortissants de l'UE auront droit sous certaines conditions à une autorisation comme aussi à une mobilité professionnelle et géographique totale. Les autorisations seront en outre valables pour toute la Suisse. Dans ces conditions, un partage des contingents perd toute raison d'être. De surcroît, l'épuisement d'un contingent dans un canton ne pourra être invoqué pour refuser une autorisation à un ressortissant de l'UE tant que des contingents resteront disponibles dans d'autres cantons. La concentration des contingents aux mains de la Confédération résout donc la question d'éventuelles pénuries cantonales. Une telle solution ne doit cependant pas aboutir à dépouiller les cantons de leurs tâches d'exécution dans le domaine des étrangers. La mise en œuvre et la décision en matière de contingents doit rester de leur ressort. Encore que le droit d'admission – même s'il reste momentanément conditionnel – dont jouissent les ressortissants de l'UE rende la compétence des cantons toute relative.

B. Suppression du statut de saisonnier

La suppression du statut de saisonnier se fera sentir avant tout dans les cantons puisque ce sont eux qui délivrent la majeure partie des autorisations saisonnières. Cela ne signifie pas que les cantons ne pourront plus délivrer d'autorisations pour des activités saisonnières, mais que ces autorisations prendront dorénavant la forme d'autorisation de courte durée. Les activités de courte durée continueront à jouer un rôle important à l'avenir même si, avec la récession, le nombre des autorisations saisonnières a fortement baissé ces dernières années. Ce qui disparaît, c'est le *statut* de saisonnier tel qu'il existait jusqu'ici, c'est-à-dire l'obligation de quitter la Suisse au terme de la saison en Suisse.

C. Règles applicables aux frontaliers

Les libéralisations apportées par l'accord risquent d'entraîner un renforcement de la concurrence dans les zones frontalières. Les frontaliers profiteront en effet d'une libéralisation déjà deux ans après l'entrée en vigueur de l'accord, à savoir après la suppression de la priorité des travailleurs indigènes et du contrôle des conditions de rémunération et de travail. Ils jouiront dès lors d'une totale liberté de circulation à l'intérieur des zones frontalières et ne seront plus soumis à aucune restriction de marché du travail. Si des difficultés devaient effectivement surgir dans ce domaine, la Suisse devra invoquer la clause de sauvegarde.

274.3 Aspects fiscaux

274.31 Dispositions fiscales figurant dans l'Accord

L'art. 21 de l'Accord entre la Suisse et l'UE traite des retombées de ses dispositions sur le droit fiscal. D'après l'art. 21, al. 1, les dispositions des Conventions de double imposition (CDI) passées entre la Suisse et les Etats de l'UE restent déterminantes et le nouvel Accord ne change en rien la définition de la notion de frontaliers contenue dans les diverses CDI.

D'après l'al. 2 dudit article, aucune disposition de l'Accord ne peut être interprétée de manière à empêcher les Etats contractants d'établir une distinction, dans l'application des dispositions pertinentes de leur législation fiscale, entre les contribuables qui ne se trouvent pas dans des situations comparables, en particulier en ce qui concerne leur lieu de résidence. L'art. 9, al. 2, de l'Annexe I établit au surplus que tous les travailleurs ainsi que les membres de leur famille, qu'ils soient citoyens suisses ou citoyens de l'UE, bénéficient des mêmes avantages fiscaux et sociaux que les travailleurs salariés nationaux et les membres de leur famille.

L'art. 21, al. 3, reprend la réserve formulée dans le 1^{er} alinéa et confirme la primauté de la législation fiscale des Etats contractants, des CDI et des autres accords fiscaux en ce qui concerne les mesures destinées à assurer l'imposition, la perception et les mesures pour éviter l'évasion fiscale.

274.32 Répercussions fiscales

La réserve formulée à l'art. 21, al. 1, en faveur des CDI conclues entre les Etats contractants signifie que les diverses définitions des frontaliers dont il est question aux art. 7 et 13 ainsi que 28 et 32 (dispositions transitoires) de l'Annexe I ne sont applicables que dans la réglementation concernant la libre circulation des personnes et le titre de séjour, mais pas dans le domaine de l'imposition. Le droit fiscal va pouvoir, comme jusqu'à maintenant, s'appuyer sur ses propres définitions de la notion de frontalier. Les autorités fiscales doivent s'en remettre aux CDI conclues entre les Etats contractants pour ce qui est de la définition de cette notion. Dans les cas où une CDI ou un accord complémentaire s'y rapportant renonce à une définition de la notion de frontalier (comme par ex. dans les rapports entre la Suisse et l'Italie ou dans ceux du canton de Genève avec la France), il ne faut pas s'en remettre à la définition de l'Annexe I de l'Accord. Même dans les cas où la notion de frontalier n'est pas définie dans la CDI ou dans un accord complémentaire, cette question reste du domaine exclusif de l'application de la CDI correspondante, à laquelle il appartient de définir et d'interpréter une telle notion. C'est la raison pour laquelle, même dans les cas où la CDI ne contient aucune définition de la notion de frontaliers, il n'y a pas non plus de changement par rapport au droit actuel. Il faut donc continuer de se fonder, dans les rapports entre la Suisse et l'Italie et dans les rapports entre le canton de Genève et la France, sur le critère de base du retour journalier du frontalier de son lieu de travail à son domicile. L'élargissement de la définition de frontalier à celle de travailleur salarié rentrant hebdomadairement dans son pays de domicile, ainsi qu'elle est prévue dans l'Annexe I de l'Accord, n'a pas de répercussion sur l'imposition.

Le principe de l'égalité de traitement contenu dans l'art. 21, al. 2, interdit aux Etats contractants d'établir une distinction dans l'application des dispositions pertinentes de leur législation fiscale, entre les contribuables qui ne se trouvent pas dans des situations *comparables*, en particulier en UE qui concerne leur lieu de résidence. Toutes les CDI conclues par la Suisse avec les Etats de l'UE contiennent une clause sur l'égalité de traitement. D'après les CDI, un traitement différentiel des ressortissants de deux Etats contractants est inadmissible lorsque ces personnes, en particulier en ce qui concerne leur résidence, se trouvent dans des situations *identiques*. La clause de non discrimination de l'art. 22 de l'Accord entre la Suisse et l'UE est donc plus stricte que celles qui sont prévues dans les CDI. En effet, dès que la situation de deux contribuables est *comparable* du point de vue de leur résidence (il n'est pas nécessaire qu'elle soit effectivement identique), la clause de non discrimination prévue dans l'Accord doit être observée. Il est difficile de mesurer les conséquences pratiques de l'élargissement de la notion de l'égalité de traitement; vu d'aujourd'hui, sa portée ne devrait pas être très grande. Cette disposition de l'Accord entre la Suisse et l'UE n'entraîne pas, pour le moment, une adaptation de la législation fiscale suisse.

Voici les motifs pour lesquels on doit également répondre négativement à la question de savoir si la libre circulation des personnes, telle qu'elle est prévue dans l'Accord entre la Suisse et l'UE, entraîne une adaptation de la législation fiscale suisse en ce qui concerne *l'imposition à la source*. Les personnes (suissees ou étrangères), qui exercent une activité lucrative dépendante, sans être domiciliées ou en séjour en Suisse au sens du droit fiscal, ainsi que les travailleurs étrangers, qui sans être au bénéfice d'un permis d'établissement, sont assujettis à un impôt perçu à la source sur les revenus provenant de leurs activités lucratives dépendantes, aussi bien en vertu de la loi sur l'impôt fédéral direct⁶⁷ qu'en vertu des lois fiscales cantonales⁶⁸. D'après ces dispositions, les ressortissants des pays de l'UE sont aussi soumis à l'impôt perçu à la source sur les revenus provenant de leurs activités lucratives dépendantes. La possibilité qu'un contribuable puisse exiger, après coup, une procédure ordinaire de taxation est exclue si l'on se réfère à la conception actuelle de l'imposition à la source. Mais lorsque le revenu brut, soumis à l'impôt à la source, excède un certain montant, une procédure de taxation ordinaire est obligatoire⁶⁹. Dans ces cas de taxation ordinaire ultérieure, l'impôt à la source ne revêt qu'une fonction de garantie; dans tous les autres cas, c'est-à-dire lorsque le revenu brut est en dessous de ce montant, l'impôt à la source est définitif. Cependant, l'assujetti a la possibilité d'exiger une correction du barème ou la prise en considération de déductions supplémentaires non prévues dans le barème de l'impôt à la source.

Comme nous l'avons déjà signalé, il faut distinguer, lors de l'imposition à la source sur le revenu, deux catégories différentes. En ce qui concerne les travailleurs *domiciliés à l'étranger*, les lois fiscales en vigueur en Suisse prévoient une imposition à la source sur le revenu, non seulement pour les étrangers mais aussi pour les citoyens suisses, lorsqu'ils exercent une activité lucrative dépendante seulement pen-

⁶⁷ Art. 83 ss. et art. 91 de la Loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct (LIFD; RS 642.11).

⁶⁸ v. Art. 32 et art. 35 de la Loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID; RS 642.14).

⁶⁹ v. Art. 90 al. 2 LIFD resp. art. 34 al. 2 LHID. Selon chiffre 2 de l'appendice à l'ordonnance sur l'imposition à la source dans le cadre de l'impôt fédéral direct (OIS; RS 642.118.2), cette limite se monte actuellement à Fr. 120 000.-.

dant de courtes périodes, durant la semaine ou comme frontalier (cf. art. 91 LIFD). Dans cette catégorie de personnes, le principe de l'égalité de traitement ne se pose pas. Pour ce qui est de la deuxième catégorie, c'est-à-dire en ce qui concerne les *travailleurs étrangers, domiciliés en Suisse* et soumis à l'impôt à la source, mais n'étant pas (encore) en possession d'un permis d'établissement (cf. art. 83 LIFD), en d'autres termes les détenteurs d'un permis de séjour voire d'un titre de séjour allant jusqu'à cinq ans, on ne se réfère plus seulement à la nationalité mais surtout à l'existence d'un permis de séjour limité. La clause de non discrimination de l'art. 21, al. 2, de l'Accord risque de nous présenter des difficultés du fait qu'en fin de compte, seules des personnes ne possédant pas la nationalité suisse sont soumises à cet impôt à la source.

Pour déterminer si la perception d'impôt à la source sur des revenus d'activités lucratives en Suisse de citoyens de l'UE, mais ne possédant pas de titre de séjour, n'est pas contraire à la clause de non discrimination de l'Accord et des dispositions correspondantes de l'Annexe, il convient d'examiner la jurisprudence de la Cour européenne de justice. En relation avec l'art. 48 du traité de la CEE, la Cour a également été saisie de la question de l'égalité de traitement, lors de l'imposition de personnes non domiciliées dans un Etat. Par exemple dans le cas *Schumacker*⁷⁰, la Cour a statué que la non-application du barème avec *splitting* et le refus d'un décompte annuel exact envers une personne domiciliée à l'étranger, réalisant pratiquement tous ses revenus dans la République fédérale d'Allemagne, constituaient une violation de la clause de non discrimination.

Toutefois, il y a lieu de constater que l'impôt suisse à la source – contrairement à l'impôt à la source retenu sur le salaire tel qu'il est pratiqué en Allemagne – tient compte, dans sa procédure d'imposition, de tous les aspects familiaux du contribuable. Tous les taux cantonaux de l'impôt à la source, dans lesquels l'impôt fédéral direct est aussi intégré, se basent sur les barèmes applicables aux taxations ordinaires et tiennent compte non seulement des frais professionnels, mais aussi des déductions sociales. Le système suisse d'impôt à la source correspond ainsi, en gros, aux exigences de la Cour européenne de justice en matière d'égalité de traitement. Même si un contribuable demande la prise en compte de déductions supplémentaires ou de dégrèvements (p. ex. la déduction du rachat d'années d'assurance dans une institution de prévoyance, la déduction de cotisations à la prévoyance professionnelle liée ou la déduction d'intérêts passifs), non prévus dans le barème des déductions, ce n'est pas une raison suffisante pour modifier le système en vigueur de l'impôt à la source, car les normes d'imposition cantonales prévoient en général expressément la possibilité de corrections de barème, respectivement la prise en compte de déductions supplémentaires dans des cas particuliers.

Ces considérations démontrent que le présent Accord sur la libre circulation des personnes ne requiert pas d'adaptation des bases légales concernant l'impôt à la source sur les revenus d'activités lucratives dépendantes.

Dans le cas des revenus provenant d'une activité lucrative indépendante, le problème de l'égalité de traitement ne se pose pas en ce qui concerne l'imposition à la source, puisque tous les contribuables, qu'ils soient suisses ou étrangers et qu'ils habitent en Suisse ou à l'étranger, sont imposés de manière ordinaire sur les revenus provenant de leur activité lucrative indépendante. Il n'y a donc également pas non plus dans ce domaine, une obligation d'adapter la législation existante.

⁷⁰ Arrêt du 14 décembre 1995, Rs C-279/93; FA Köln-Altstadt v. Roland Schumacker.

274.4 Sécurité sociale: Nécessité, pour la Suisse, d'une réglementation de coordination dans le domaine de la sécurité sociale

274.41 Assurance-maladie

Actuellement, il n'existe une réglementation d'entraide en matière de prestations que dans le cadre de nos relations avec l'Allemagne et pour le petit groupe que représentent les bateliers rhénans. Les assurés suisses qui tombent malades dans un autre Etat de l'UE peuvent, en cas d'urgence, être traités à la charge de leur assureur-maladie suisse. Toutefois, les traitements effectués à l'étranger sont pris en charge seulement jusqu'à concurrence du double du montant qui aurait été payé si le traitement avait eu lieu en Suisse. La personne qui, à la suite d'un infarctus, est admise dans la division de soins intensifs d'un hôpital étranger, n'a toutefois aucun droit à la protection tarifaire. La facture peut dès lors atteindre aisément des montants élevés. En règle générale, l'assureur suisse remboursera au maximum le double de ce qu'il aurait supporté si le traitement avait été effectué dans l'hôpital cantonal du canton de domicile de l'assuré. Or, dans de nombreux cas des forfaits journaliers sont applicables et ce montant même doublé peut ne pas suffire à couvrir les frais de l'assuré, qui a dès lors à prendre lui-même à sa charge des montants importants.

L'extension de la réglementation d'entraide en matière de prestations à tous les Etats membres de l'UE garantit aux personnes assurées en Suisse, qui devraient être traitées par un médecin ou dans un hôpital à la suite d'une maladie survenue à l'étranger, la prise en charge des frais par l'assureur suisse, et ces personnes n'auront pas à redouter de devoir acquitter elles-mêmes la plus grosse partie de la facture. Même si c'est dans une mesure qui n'est pas chiffrable, cette réglementation avantage les assureurs car leurs assurés ne seront plus considérés comme des «étrangers» par l'assurance de l'autre pays, mais bénéficieront des tarifs plus favorables appliqués aux résidents.

L'inclusion de la Suisse dans le réseau de la réglementation européenne d'entraide en matière de prestations est aussi favorable au tourisme suisse. Actuellement, les personnes résidant et assurées à l'étranger ne bénéficient pas de la protection tarifaire en cas de traitement en Suisse, mais doivent acquitter les frais selon le tarif applicable aux «étrangers». Comme, de surcroît, les assurances étrangères ne remboursent la plupart du temps pas les traitements encourus en Suisse ou, si elles le font, seulement dans les cas d'urgence et au tarif du pays de provenance, il en résulte que les assurés doivent supporter eux-mêmes les frais d'un traitement intervenu lors de vacances en Suisse. Cela pose des problèmes, car les touristes en provenance d'Etats de l'UE sont accoutumés à être couverts automatiquement par l'assurance de leur pays de provenance, et ce du fait du réseau d'entraide en matière de prestations qui fonctionne entre les pays européens.

Le nombre de personnes qui profiteront de cette amélioration de la protection d'assurance est considérable: chaque année, un grand nombre de Suisses passent leurs vacances dans un pays de l'UE. D'un autre côté, la majorité des touristes en Suisse provient de ces pays. Plusieurs centaines de milliers de personnes en provenance de l'UE travaillent chez nous et vont fréquemment rendre visite aux membres de leur famille demeurés dans leur pays. 160 000 frontaliers travaillent en Suisse. En tant que pays gros exportateur, la Suisse envoie temporairement nombre de travailleurs dans les pays de l'UE pour y accomplir de nombreuses tâches.

274.42 Prévoyance vieillesse, survivants et invalidité

Du fait de l'application du règlement 1408/71, les Suisses qui comptent des périodes d'assurance dans les Etats de l'UE seront beaucoup mieux protégés qu'en application de conventions bilatérales avec chaque Etat de l'UE. De nombreux Etats prévoient des périodes minimales d'assurance pour l'obtention des pensions et des délais de carence parfois très longs. La personne qui n'a pas été assurée dans le pays en question pendant toute la durée nécessaire n'obtient une pension que si les périodes d'assurance accomplies à l'étranger peuvent être prises en compte. Les conventions bilatérales conclues par notre pays prévoient d'ores et déjà la prise en compte des périodes suisses pour l'accomplissement du délai de carence étranger. Si les périodes accomplies en Suisse et dans l'Etat partenaire ne suffisent pas à remplir les conditions d'octroi de la pension de cet Etat, tout droit à cette pension est perdu. D'après la réglementation de coordination en relation avec l'accord sur la circulation des personnes, tout Etat qui impose plus d'une année d'assurance pour prétendre à une pension doit toujours prendre en considération toutes les périodes que le requérant a accomplies dans n'importe quel Etat de l'UE ainsi qu'en Suisse. Ainsi, d'une part les ressortissants suisses bénéficieront d'une protection améliorée, et d'autre part, les ressortissants d'Etats de l'UE vivant en Suisse pourront, grâce à la prise en compte de façon générale des périodes suisses par les assurances-pensions des Etats de l'UE, combler des lacunes en matière de prestations. Cela devrait conduire à une diminution des demandes de prestations complémentaires et d'autres prestations cantonales soumises à une clause de besoin.

274.43 Assurance-accidents

La réglementation relative à l'entraide en matière de prestations qui figure dans nos conventions bilatérales fonctionne en faveur des assurés de l'assurance-accidents suisse, car, en cas d'accidents (professionnels et non professionnels) à l'étranger, ils sont traités par les institutions d'assurance-accidents étrangères comme des assurés dans ce pays, et au tarif appliqué à l'assurance sociale. Sans convention, ils ne bénéficieraient d'aucune protection tarifaire. L'accord assure le maintien de cette réglementation avantageuse.

274.44 Assurance-chômage

Aujourd'hui, la coordination des systèmes de sécurité sociale n'est assurée qu'avec les Etats voisins par les conventions bilatérales de sécurité sociale conclues entre la Suisse et ces Etats et concerne avant tout la totalisation. Avec l'accord sur la libre circulation des personnes, la coordination entre le système suisse d'assurance-chômage sera désormais assurée avec tous les Etats de l'UE. Les travailleurs suisses qui se rendent dans un Etat de l'UE pourront, dès lors qu'ils remplissent les conditions de droit définies par la législation nationale, y percevoir l'indemnité de chômage comme les nationaux.

274.45 Allocations familiales

Ainsi qu'il a été expliqué, l'accord sur la circulation des personnes établit des règles de priorité pour l'octroi des allocations familiales. La personne qui travaille en Suisse a droit pour ses enfants à l'étranger aux mêmes allocations familiales que s'ils étaient en Suisse. Mais, s'il existe un droit à prestations dans le pays de résidence des enfants du fait de l'exercice d'une activité lucrative par l'un des parents dans ce pays, c'est ce dernier qui prime. Les allocations suisses ne sont dès lors plus versées, ou tout au plus sous la forme d'un complément différentiel lorsque l'allocation suisse est d'un montant supérieur à l'allocation étrangère. Il y aura moins de prestations suisses versées, ce qui entraînera des économies.

275 Adaptations du droit suisse

275.1 Loi sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE)

La modification de l'art. 1 LSEE fait que les règles applicables aux ressortissants d'un Etat membre de l'UE, aux membres de sa famille ainsi qu'aux travailleurs détachés sont dorénavant définies pour l'essentiel dans l'accord sur la libre circulation, principalement dans son Annexe I. La LSEE reste subsidiairement applicable à cette catégorie d'étrangers dans les domaines qui ne sont pas régis par l'accord ou lorsque les dispositions de la LSEE sont plus favorables que celles de l'accord. Cette disposition garantit que leur statut juridique n'est en aucun cas moins favorable que celui des autres étrangers (principe de la nation la plus favorisée). Ce principe figure également à l'art. 12 de l'accord stipulant que les dispositions plus favorables du droit national restent applicables.

Une révision totale de la LSEE étant justement en cours, la transposition totale de l'accord dans une loi fédérale n'apparaît pas opportune. Le texte de l'accord négocié avec l'Union européenne intègre déjà – à la différence de l'accord EEE rejeté par le peuple en 1992 – l'acquis communautaire dans le domaine de la libre circulation des personnes contenu dans les multiples règlements et directives et tient compte de la situation spéciale de notre pays. Ses dispositions règlent directement le statut juridique des particuliers. Elles le définissent de manière suffisamment précise et univoque pour servir de base de décision dans les cas particuliers. L'exigence d'applicabilité directe (self-executing) telle que la conçoit le Tribunal fédéral est dès lors remplie, et l'accord n'a plus besoin d'être transposé dans le droit national pour pouvoir être appliqué (ATF 120 Ia 10f).

Dans la perspective d'une éventuelle entrée en vigueur de l'accord, des directives détaillées et au besoin des ordonnances d'application seront édictées à l'intention des autorités d'exécution.

275.2 Sécurité sociale

275.21 Droit fédéral

275.211 Transposition générale

L'art. 8 de l'accord sur la circulation des personnes dispose que les Parties contractantes règlent la coordination de leurs systèmes de sécurité sociale conformément à l'annexe II de l'accord.

Selon l'art. 1 de cette annexe, les Parties contractantes conviennent d'appliquer entre elles, dans le domaine de la coordination des systèmes de sécurité sociale, les actes juridiques communautaires auxquels il est fait référence, tels qu'adaptés dans la partie A de l'annexe II, ou une réglementation équivalente. Cela signifie que les Etats de l'UE appliquent les actes communautaires tels qu'adaptés par l'accord et que la Suisse applique une réglementation équivalente. Cette dernière doit être mise en œuvre par des adaptations du droit suisse. Deux voies sont possibles. On pourrait d'une part adapter toutes les dispositions concernées de la législation suisse de sécurité sociale. Cela conduirait à modifier toutes les lois pour qu'elles tiennent compte des règles communautaires matérielles et formelles contenues dans les quelque 220 articles et nombreuses annexes des règlements 1408/71 et 574/72. Des révisions de lois de cette étendue ne sont pas réalisables en pratique. Elles entraîneraient pour le Parlement et l'administration une surcharge de travail disproportionnée, qu'aucune raison matérielle ne justifie. L'accord est de surcroît limité dans le temps. Au cas où il serait dénoncé, les révisions de lois, qui ne peuvent être appliquées sans l'accord, devraient être abolies.

Les règlements 1408/71 et 574/72 sont des instruments de coordination directement applicables à l'intérieur de l'UE. Coordination signifie que la législation des Etats concernés n'est pas fondamentalement modifiée. Les systèmes nationaux de sécurité sociale ne sont pas touchés. Mais lorsque leurs dispositions sont contraires à la réglementation conventionnelle, cette dernière prime. Cette réglementation complète, respectivement remplace, sur le territoire des Etats contractants et pour leurs ressortissants, les dispositions légales nationales. Les Etats de l'UE ne traduisent dès lors pas cette réglementation de coordination dans leur droit interne.

La deuxième voie utilise la technique du renvoi. Une disposition serait introduite dans chaque loi, déclarant applicables les règlements mentionnés tels qu'adaptés par l'accord sur la circulation des personnes. On garantit ainsi que la réglementation de l'accord avec l'UE s'applique en corrélation avec les dispositions internes et prime sur les dispositions contraires. Afin d'éviter tout malentendu, la disposition précise que la réglementation de l'accord ne s'applique qu'aux personnes et dispositions visées par le champ d'application personnel et matériel de l'accord. Considérant les difficultés d'une reprise intégrale des règles de l'accord dans les lois suisses, nous proposons la deuxième solution. Cette solution impose la publication de la réglementation déclarée applicable dans le recueil officiel suisse (partie internationale); il s'agit notamment des règlements 1408/71 et 574/72. Les dispositions des conventions bilatérales avec les Etats de l'UE restent applicables, pour les cas non couverts par l'accord ou lorsqu'elles ont été réservées par l'accord; les conventions avec les Etats tiers restent également en vigueur.

Puisque les règles de coordination de l'accord en matière de sécurité sociale ne sont pas directement applicables, elles ne couvriront pas automatiquement les lois ultérieures, entrées en vigueur après la signature de l'accord, comme la loi sur

l'assurance-maternité si elle est acceptée lors de la votation populaire. On appliquera dans ces cas la procédure prévue par l'art. 17 de l'accord sur la libre circulation concernant le développement du droit. Les modifications de l'annexe II seront décidées par le comité mixte conformément à la procédure de l'art. 18 de l'accord. Cette délégation au comité mixte de modifier les annexes de l'accord implique en Suisse la reconnaissance d'une délégation implicite en faveur du Conseil fédéral d'approuver ledites modifications.

La directive 98/49 CE du Conseil, du 29 juin 1998, relative à la sauvegarde des droits à pension complémentaire des travailleurs salariés et non salariés qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté (JO n° L209 du 25 juillet 1998, p. 1) n'est pas non plus directement applicable; sa transposition en droit interne n'est cependant pas nécessaire parce que le droit suisse correspond déjà à ses exigences.

275.212 Loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal)

Il faut garantir qu'un nombre minimum d'assureurs pratiqueront l'assurance conformément à l'accord, ce qui sera réalisé par l'introduction d'une lettre f à l'art. 13, al. 2, LAMal. Cette nouvelle disposition permettra d'éviter que les assureurs ne refusent des personnes soumises à l'assurance, en raison de leur résidence dans un Etat de l'UE. De surcroît, cette disposition renforce la possibilité qu'a l'assuré de choisir son assureur, possibilité voulue par la loi sur l'assurance-maladie. Le Conseil fédéral peut, dans des cas particuliers, libérer les assureurs (p. ex. les petites caisses) de l'obligation d'assurer les personnes susmentionnées lorsque l'application de l'accord causerait auxdits assureurs des charges administratives disproportionnées.

Lors de la procédure de consultation, le Concordat des assureurs-maladie suisses (CAMS) a salué cette disposition. Il serait éventuellement indiqué de définir par ordonnance les conditions permettant à un assureur d'être exempté de l'obligation d'assurer. S'agissant de l'obligation pour des assureurs dont le rayon d'activité ne couvre pas toute la Suisse d'accepter une personne résidant dans un Etat de l'UE qui travaille en Suisse, le lieu de travail sera déterminant (pour les membres de famille, le lieu de travail de la personne travaillant en Suisse; pour les rentiers, le dernier lieu de résidence ou travail en Suisse).

L'art. 61, al. 2, LAMal, prévoit que l'assureur peut échelonner les montants des primes s'il est prouvé que les coûts diffèrent selon les cantons et les régions.

Par analogie, il s'agira de prévoir, pour les assureurs, la possibilité de calculer les primes des assurés résidant dans un Etat de l'UE en fonction de l'Etat de résidence; ceci sera réalisé par l'introduction d'un nouvel al. 4 à l'art. 61. Le calcul de ces primes sera également soumis à des critères de technique d'assurance, comme les primes des assurés en Suisse. Pour les assureurs, les coûts occasionnés par ces assurés résidant dans un Etat de l'UE se composent des coûts résultant des prestations auxquelles les assurés peuvent prétendre dans leur pays de résidence et, en cas de droit d'option, des coûts résultant des prestations accordées en Suisse. S'y ajoutent les frais administratifs et les autres frais usuels (réserves, provisions).

Les prestations avancées par un organisme d'un Etat de l'UE doivent lui être remboursées, selon les catégories de personnes visées, soit sous forme de forfaits, soit d'après les coûts effectifs. Les forfaits se fondent sur la statistique des coûts dans l'Etat en cause et sont remboursés ultérieurement. Les frais occasionnés par des

prestations servies en Suisse (p. ex. dans le cas des frontaliers) doivent être également pris en compte comme coûts.

Lors de la procédure de consultation, le Concordat des assureurs-maladie suisses a souligné que la création d'une communauté de risque rationnelle serait difficile, vu le nombre trop restreint d'assurés pour lesquels les frais effectifs sont à rembourser et non un forfait. Le CAMS demande également qu'une formule claire soit établie par ordonnance pour le calcul de ces primes. Une formule définie serait toutefois trop schématique pour permettre de tenir compte de tous les critères possibles (pays, catégories d'assurés, droit d'option, effectif de risque par assureur).

Les modalités de fixation des primes seront réglées par le Conseil fédéral par voie d'ordonnance. Des modèles de calculs de primes seront élaborés d'entente avec les assureurs.

Le Conseil fédéral réglera l'encaissement des primes dans l'ordonnance de telle sorte que le travailleur en Suisse s'acquitte des primes pour les membres de sa famille résidant dans un Etat de l'UE. Pour les assurés n'ayant sur le moment aucun point de rattachement en Suisse, il sera possible de faciliter l'encaissement des primes par la conclusion d'accords internationaux prévoyant la collaboration des organismes étrangers.

L'ordonnance devra également régler la suspension des prestations d'assurance envers les assurés résidant dans l'UE, en cas de non paiement des primes.

En se basant sur le système actuel de réduction des primes, on prévoit de laisser aux cantons la compétence de principe de déterminer, pour les assurés résidant dans un Etat de l'UE, les conditions d'octroi des subsides, leur montant, la procédure et le mode de paiement. Les cantons peuvent en particulier prévoir de verser les subsides en faveur des membres de la famille résidant dans l'UE à la personne travaillant en Suisse.

Comme le rattachement à un canton n'est pas toujours évident pour chacun de ces assurés, le Conseil fédéral peut, en se basant sur l'*art. 66a*, al. 1, LAMal, attribuer à un canton l'octroi des réductions de primes en faveur des personnes qui n'ont ni résidence ni lieu de travail en Suisse (membres de la famille d'un travailleur en Suisse, bénéficiaires de rentes suisses ainsi que les membres de leur famille). Il est envisagé de rattacher les membres de la famille d'un travailleur en Suisse au même canton que le travailleur et d'attribuer au canton du dernier domicile ou du dernier lieu de travail les personnes qui perçoivent une rente suisse ainsi que les membres de leur famille. Il se justifie de désigner, pour l'octroi des réductions de primes aux bénéficiaires de rentes qui ne résident plus en Suisse, le canton dans lequel ils ont en règle générale été longtemps imposables (canton de la dernière résidence) et ceci en raison de la relation de nature économique entre une personne et son lieu de résidence (lieu d'imposition). Cette norme de délégation doit en outre permettre de créer pour ces assurés un système d'octroi sur demande, pour des raisons pratiques, même si cela déroge à la législation de certains cantons.

Les cantons sont donc en principe compétents pour l'octroi des réductions de primes en faveur des personnes qui résident dans un Etat de l'UE, comme le veut le système actuel et en dépit de leur prise de position lors de la procédure de consultation. Leur collaboration ne peut en aucun cas se limiter à un devoir d'information. D'un point de vue économique, les cantons tirent en effet un avantage non négligeable de la venue en Suisse des ressortissants communautaires (force de travail, impôts, consommation). Les quelques personnes sans membres de famille en Suisse (rentiers) ne

justifient pas la création d'un organisme de liaison spécifique au niveau fédéral; les cantons restent cependant libres de créer à cet effet une institution intercantonale.

Les cantons feront valoir auprès de la Confédération les prétentions relatives aux subsides versés. La participation de la Confédération aux subsides dépendra du canton et se fera à l'instar de la répartition actuelle qui tient compte de la capacité financière de chaque canton. En d'autres termes, la contribution totale de la Confédération dans le modèle de répartition s'élève à 66,66 % des subsides pour l'ensemble des cantons. Le pourcentage supporté par les cantons correspond ainsi à leur contribution aux subsides dans le système de réduction de primes en vigueur. La compensation du travail administratif supplémentaire des cantons sera réglée dans une ordonnance.

Le Conseil fédéral réglera la procédure nécessaire selon l'art. 66^{bis}, al. 3, LAMal, dans une ordonnance.

Le financement de la réduction des primes en faveur des assurés qui résident dans un Etat de l'UE sera assuré en premier lieu par les subsides fédéraux dont les cantons n'ont pas fait usage, comme le permet l'art. 66, al. 5, LAMal. Cette réglementation garantit que les subsides fédéraux fixés par le Parlement sont utilisés conformément à leur but. Elle permet également d'éviter que la part des subsides fédéraux qui revient à chaque canton, déterminée selon l'art. 66, al. 3, LAMal, ne soit répartie entre un plus grand nombre d'assurés qu'aujourd'hui. Ceci est particulièrement important pour les cantons qui utilisent déjà la totalité des subsides fédéraux à leur disposition et dont la situation (canton limitrophe, nombre de saisonniers supérieur à la moyenne) laisse prévoir une augmentation considérable du nombre d'ayants droit.

Un nouvel art. 95a LAMal contient un renvoi relatif à l'applicabilité des dispositions de l'accord sur la circulation des personnes en relation avec le droit communautaire auquel il se réfère (cf. ch. 275.211).

275.213 Prévoyance vieillesse, survivants et invalidité

275.213.1 Loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS)

Afin d'éviter le surcroît de charges financières qu'aurait entraîné l'ouverture de l'assurance facultative AVS/AI aux ressortissants des Etats de l'UE conformément au principe d'égalité de traitement, il faut supprimer la possibilité d'adhérer à l'assurance facultative AVS/AI sur le territoire de l'Union européenne. Le projet de révision de l'assurance facultative AVS/AI, adopté par le Conseil fédéral, prévoit d'abolir la possibilité d'adhérer à l'assurance facultative AVS/AI dans tous les Etats qui sont liés à la Suisse par une convention de sécurité sociale. Tel est le cas de tous les Etats membres de l'UE. Etant donné que cette limitation territoriale de l'assurance facultative constitue une modification légale d'accompagnement au présent accord qu'il est indispensable de prévoir, la modification de l'art. 2, al. 1, LAVS, prévue dans le projet de révision, doit être reprise dans le présent contexte. En ce qui concerne l'adaptation correspondante de l'art. 2, al. 2 à 6, LAVS, nous renvoyons au projet de révision de l'assurance facultative AVS/AI.

Le nouvel art. 2, al. 1, LAVS, garantit qu'aucune nouvelle adhésion à l'assurance facultative ne sera possible dans un Etat de l'UE.

En réalité, les *allocations pour impotents* sont déjà financées par les pouvoirs publics, car les cotisations des assurés et des employeurs ne suffisent d'ores et déjà pas à financer les rentes ordinaires. Mais il faut introduire une répartition claire afin qu'une exception à l'obligation d'exportation soit possible. Aux termes du Protocole additionnel à l'annexe II à l'accord, les allocations pour impotents figureront parmi les exceptions à l'exportation des prestations, dès que la LAVS aura été adaptée en conséquence.

L'art. 102 LAVS sera complété par un al. 2 aux termes duquel le financement des allocations pour impotents sera exclusivement à la charge des pouvoirs publics. Afin que la participation des pouvoirs publics au financement de l'AVS soit clairement réglée, une adaptation de l'art. 103 LAVS est nécessaire. Selon la loi fédérale sur le programme de stabilisation 1998, le financement de l'AVS sera à nouveau fixé dans cette disposition, tandis que jusqu'à présent il était réglé dans l'arrêté fédéral du 4 octobre 1985 fixant la contribution de la Confédération et des cantons au financement de l'assurance-vieillesse et survivants. L'entrée en vigueur de l'art. 103 LAVS sera probablement décidée par le Conseil fédéral au mois de juin et aura lieu avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 1999.

Le nouvel art. 102, al. 2, LAVS, modifie le financement des allocations pour impotents de l'AVS, qui est dorénavant exclusivement à la charge des pouvoirs publics. Le mode de financement actuel ne subira cependant pas de modifications si l'on considère les dépenses de l'AVS dans leur ensemble.

Un nouvel art. 153a LAVS contient un renvoi relatif à l'applicabilité des dispositions de l'accord sur la circulation des personnes en relation avec le droit communautaire auquel il se réfère (cf. ch. 275.211).

275.213.2 Loi fédérale sur l'assurance-invalidité (LAI)

En ce qui concerne l'exception à l'exportation des *allocations pour impotents* de l'AI, ce qui a été dit en matière d'allocations pour impotents de l'AVS vaut par analogie.

Comme dans l'AVS, les allocations pour impotents de l'AI doivent être financées exclusivement par les pouvoirs publics. Là non plus il n'y aura pas de modification de la répartition du financement par rapport aux dépenses totales, mais uniquement un changement dans la répartition de la part de la Confédération aux différentes prestations. Il peut être renvoyé aux explications données pour l'AVS. Les art. 77, al. 2, et 78 LAI nécessitent une adaptation. Ces dispositions sont calquées sur les dispositions correspondantes de la LAVS.

Un nouvel art. 80a LAI contient un renvoi relatif à l'applicabilité des dispositions de l'accord sur la circulation des personnes en relation avec le droit communautaire auquel il se réfère (cf. ch. 275.211).

275.213.3 Loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (LPC)

Un nouvel art. 16*a* LPC contient un renvoi relatif à l'applicabilité des dispositions de l'accord sur la circulation des personnes en relation avec le droit communautaire auquel il se réfère (cf. ch. 275.211).

275.213.4 Loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité

De surcroît, l'art. 56, al. 1, LPP doit être complété par une nouvelle lettre g qui constitue la base légale pour permettre au fonds de garantie LPP de fonctionner comme organisme de liaison au sens du Règlement 1408/71. Les dispositions de détail seront réglées par voie d'ordonnance. Les tâches principales de l'organisme de liaison LPP consisteront en particulier à transmettre les demandes de prestations en provenance de l'étranger à la caisse de pension compétente et à renseigner les assurés.

C'est pour les raisons avancées sous ch. 275.211 qu'il est nécessaire d'introduire un nouvel art. 89*a* dans la LPP qui contient un renvoi relatif à l'applicabilité des dispositions de l'accord sur la circulation des personnes en relation avec le droit communautaire auquel il se réfère. Uniquement ainsi on peut garantir que les dispositions pertinentes de l'accord sont applicables à côté des dispositions de la loi et qu'elles priment sur les dispositions contraires du droit interne.

275.213.5 L'assurance-libre passage dans la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité

Un nouvel art. 25*a* LFLP contient un renvoi relatif à l'applicabilité des dispositions de l'accord sur la circulation des personnes en relation avec le droit communautaire auquel il se réfère (cf. ch. 275.211).

Quoique la LFLP couvre à la fois la prévoyance obligatoire et surobligatoire, la partie surobligatoire n'est pas concernée par l'art. 25*a*. Cette disposition touche la loi seulement dans la mesure où celle-ci règle le libre passage ou le paiement en espèces dans le domaine de la prévoyance minimale légale. C'est uniquement cette prévoyance minimale qui tombe dans le champ d'application du règlement 1408/71, comme il a été exposé plus haut.

275.214 Loi fédérale sur l'assurance-accidents

Un nouvel art. 115*a* LAA contient un renvoi relatif à l'applicabilité des dispositions de l'accord sur la circulation des personnes en relation avec le droit communautaire auquel il se réfère (cf. ch. 275.211).

275.215 Loi fédérale sur l'assurance-chômage et l'indemnité en cas d'insolvabilité

L'art. 13, al. 2^{bis}, LACI doit être modifié de manière à ce que seuls les assurés qui se sont consacrés à l'éducation de leurs enfants en dernier lieu pendant au moins 18 mois en Suisse puissent invoquer la période éducative.

Le droit communautaire comporte le droit au regroupement familial. Il sera dès lors plus facile aux parents de travailleurs de l'UE de venir s'installer en Suisse qu'avec le droit des étrangers en vigueur aujourd'hui. En vertu du droit de séjour de l'UE, les membres de la famille, quelle que soit leur nationalité, auront le droit de travailler en Suisse. D'où l'éventualité qu'un plus grand nombre d'assurés, qui n'ont encore jamais séjourné en Suisse, invoquent cette disposition après un bref séjour en Suisse.

La modification de *l'art. 14, al. 1, let. a*, LACI vise à faire en sorte que seules soient libérées des conditions relatives à la période de cotisation au motif de formation scolaire, de reconversion ou de perfectionnement professionnel les personnes ayant résidé pendant dix ans au moins en Suisse et qui ont partant un lien étroit avec notre pays.

En vertu de l'interdiction de discrimination, les ressortissants de l'UE qui ont travaillé pendant une brève période en Suisse au sortir de leur formation à l'étranger pourraient eux aussi invoquer ce motif de libération.

La solution proposée limite ainsi les bénéficiaires aux personnes sortant de formation qui ont un lien avec la Suisse et qui souhaitent de ce fait revenir en Suisse après une formation à l'étranger. Elle permet aussi en particulier aux jeunes Suisses d'aller accomplir une partie de leur formation à l'étranger sans perdre leur droit aux prestations de l'assurance-chômage.

Les personnes, et donc aussi les Suisses, qui ont résidé longtemps à l'étranger, par exemple parce que leurs parents travaillaient à l'étranger, ne seront le cas échéant plus libérées des conditions relatives à la période de cotisation.

L'art. 14, al. 1^{bis}, let. a, remplace l'art. 14, al. 1, let. b, LACI. Cette disposition doit être complétée de manière à ce que seules soient libérées des conditions relatives à la période de cotisation les personnes qui étaient domiciliées en Suisse et qui n'ont pu cotiser pendant le temps minimum requis pour l'un des motifs mentionnés. (Cette disposition concerne uniquement les personnes qui n'avaient pas d'emploi à la survenance de l'incapacité de travail).

Il s'agit d'empêcher que des ressortissants de l'UE, qui n'avaient auparavant jamais résidé en Suisse et qui ont été empêchés de travailler pendant plusieurs mois pour un des motifs susmentionnés, puissent, après une brève période de travail en Suisse, invoquer ce motif de libération et percevoir des prestations de l'assurance-chômage pendant 520 jours.

L'art. 14, al. 1^{bis}, let. b, remplace l'art. 14, al. 1, let. c, LACI. Le motif de libération mentionné à l'art. 14, al. 1, let. c, LACI ne devra s'appliquer que si l'intéressé a séjourné dans un établissement de détention ou un établissement de ce genre situé en Suisse.

Il s'agit d'empêcher que des personnes qui n'avaient auparavant jamais résidé en Suisse et ont subi une peine d'emprisonnement à l'étranger puissent, après une brève période de travail en Suisse, invoquer ce motif de libération.

A l'art. 14, al. 2, LACI, il convient de limiter le cercle des bénéficiaires: seules les personnes domiciliées en Suisse au moment de la séparation de corps, du divorce, de la suppression de leur rente d'invalidité, etc. pourront invoquer cette disposition.

Il s'agit d'empêcher que les personnes qui n'avaient encore jamais résidé en Suisse au moment où s'est produit un des événements mentionnés à l'art. 14, al. 2, LACI ou qui y ont repris domicile seulement après l'événement en question puissent invoquer ce motif de libération.

L'art. 14, al. 3, LACI doit être modifié de manière à ce que seuls les Suisses qui ont travaillé dans un pays non-membre de l'UE soient libérés des conditions relatives à la période de cotisation.

En vertu du droit communautaire, les Suisses qui ont travaillé dans un Etat de l'UE ont droit aux prestations de l'assurance-chômage dans le dernier Etat où ils ont travaillé. Ils n'ont donc plus besoin de la protection prévue à l'al. 3. Cette formulation a l'avantage de permettre aux Suisses de l'étranger qui n'ont encore jamais habité en Suisse de continuer à bénéficier de la libération.

L'art. 14, al. 5^{bis}, LACI doit être adapté de manière à ce que seuls puissent participer à un programme d'emploi temporaire (semestre de motivation) les jeunes sortant de l'école qui ont accompli au moins leur dernière année de scolarité obligatoire en Suisse.

En vertu du droit au regroupement familial, les enfants d'étrangers (travaillant en Suisse) qui ont accompli leur scolarité obligatoire dans leur pays d'origine pourraient venir ensuite en Suisse pour y fréquenter le semestre d'orientation professionnelle (pouvant être prolongé à un an) aux frais de l'assurance-chômage.

L'art. 18, al. 5 (nouveau), LACI doit permettre de prendre en compte dans le calcul de l'indemnité journalière non seulement les rentes de vieillesse selon la LPP mais également les prestations ordinaires de vieillesse d'assurances étrangères.

L'âge de la retraite variant d'un Etat de l'UE à l'autre, il pourrait arriver qu'un travailleur touche une rente de vieillesse de son pays d'origine avant d'avoir atteint l'âge normal de la retraite selon le droit suisse. Ne pas prendre en compte cette rente dans le calcul de l'indemnité de chômage reviendrait à privilégier ces travailleurs par rapport aux chômeurs suisses qui touchent des prestations de préretraite de la prévoyance professionnelle.

275.216 Loi fédérale sur les allocations familiales dans l'agriculture

Un nouvel art. 23a LFA contient un renvoi relatif à l'applicabilité des dispositions de l'accord sur la circulation des personnes en relation avec le droit communautaire auquel il se réfère (cf. ch. 275.211).

275.22 Droit cantonal

Les explications concernant la transposition générale figurant sous chiffre 275.211 valent par analogie pour les cantons et, le cas échéant, pour les communes. Dans son rapport final, le Groupe de travail «Sécurité sociale» institué par la Commission paritaire Confédération/cantons dans le contexte de l'accord recommande aux can-

tons et, le cas échéant, aux communes, d'introduire dans leurs lois de sécurité sociale un renvoi général à l'accord sur la circulation des personnes sur le modèle des modifications proposées pour les lois fédérales. Ils sont toujours libres de faire d'autres adaptations.

Un besoin d'adaptation législative peut résulter de motifs de politique intérieure ou lorsque l'accord entraîne des conséquences financières démesurées. Les travaux de révision devraient toutefois être menés en connaissance des éventuelles répercussions liées aux obligations internationales.

275.3 Modification de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger

275.31 Introduction

Les immeubles servant d'établissement stable et les résidences principales ne sont plus assujettis au régime de l'autorisation depuis l'entrée en vigueur, le 1^{er} octobre 1997, de la modification du 30 avril 1997 de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (LFAIE; RS 211.412.41). Désormais, les personnes à l'étranger peuvent acquérir des immeubles servant à une entreprise pour l'exercice d'une activité économique même comme pur placement de capitaux et les louer ou les affermer à des tiers pour l'exercice d'une telle activité (art. 2, al. 2, let. a, LFAIE). De plus, les étrangers peuvent, sans autorisation, acquérir au lieu de leur domicile en Suisse un logement pour leur propre usage (art. 2, al. 2, let. b, LFAIE; cf. en outre le commentaire dans le message du Conseil fédéral du 26 mars 1997, FF 1997 II 1160 ss). De la sorte, une partie substantielle de la libéralisation convenue avec l'Union européenne s'agissant des ressortissants des Etats membres est déjà réalisée. Il reste à adapter la LFAIE sur deux points.

En premier lieu, selon l'art. 25, al. 1, de l'annexe 1 de l'Accord sur la libre circulation des personnes, les ressortissants des Etats membres de l'UE qui ont leur domicile en Suisse devront être libérés du régime de l'autorisation pour toute acquisition d'immeubles. Ainsi, ils ne seront plus considérés comme des personnes à l'étranger. Deuxièmement, en vertu du *al. 3*, les ressortissants de l'UE qui travaillent comme frontaliers en Suisse pourront acquérir sans autorisation une résidence secondaire. L'intégration de ces modifications est aisée du point de vue de la technique législative. Par ailleurs, il n'en résultera pas d'effets notables sur le marché immobilier en Suisse, d'autant plus que, s'agissant des logements de vacances, l'assujettissement au régime de l'autorisation et les conditions d'octroi de celle-ci ne subissent aucun changement.

275.32 Commentaire des articles

Art. 5, al. 1

Selon la *let. a*, les ressortissants des Etats membres de l'UE qui ont leur domicile en Suisse sont exemptés du régime de l'autorisation. Ils ne seront donc plus considérés comme des personnes à l'étranger et par conséquent n'auront plus besoin d'obtenir une autorisation pour aucune acquisition d'immeubles. Jusqu'à présent, une telle règle ne valait qu'en faveur des étrangers titulaires d'une autorisation d'établiss-

sement (permis C). Par la révision, le passage du principe de l'établissement à celui du domicile sera accompli s'agissant des ressortissants de l'UE. L'acquéreur ne sera pas tenu d'aliéner les immeubles acquis si plus tard il transfère son domicile à l'étranger.

Le principe de l'établissement consacré par la lettre a en vigueur demeurera par contre applicable aux étrangers qui ne sont pas ressortissants d'un Etat membre de l'UE. Pour des raisons de systématique et de clarté, ce cas est désormais réglé à la nouvelle *let. a^{bis}*.

La *let. d* nécessite une simple adaptation rédactionnelle aux modifications des *let. a* et *a^{bis}*.

Art. 7, let. k (nouvelle)

Les ressortissants de l'UE qui sont titulaires d'un permis de travail en tant que frontaliers pourront acquérir sans autorisation une résidence secondaire dans la région de leur lieu de travail. En raison du non-assujettissement de ce type d'acquisitions, les limites de parcelle et de surface nette de plancher habitable prescrites à l'art. 10 de l'ordonnance relative à la LFAIE ne seront pas applicables. Par ailleurs, le frontalier ne pourra acquérir qu'une seule unité de logement, à l'instar de la règle valant pour l'acquisition d'une résidence principale conformément à l'art. 2, al. 2, let. b, LFAIE. L'acquéreur ne sera plus tenu d'aliéner sa résidence secondaire s'il ne l'utilise plus comme telle.

Art. 12, let. d

Ce motif de refus ne visera plus que les résidences secondaires au sens de l'art. 9, al. 1, let. c, LFAIE. Ce complément tend à préciser qu'un frontalier pourra obtenir l'autorisation d'acquérir un logement de vacances ou un appartement dans un apparthôtel, même s'il a déjà fait l'acquisition, non assujettie au régime de l'autorisation en vertu de l'art. 7, let. k, LFAIE, d'une résidence secondaire. Inversement, il pourra acquérir une telle résidence sans autorisation selon cette dernière disposition, même s'il est déjà propriétaire d'un logement de vacances ou d'un appartement dans un apparthôtel.

Dispositions finales

Les dispositions finales de la modification de la LFAIE du 30 avril 1997 (règles intemporelles s'agissant du régime applicable aux actes d'acquisition et caducité des charges que le nouveau droit ne prescrit plus; cf. FF 1997 II 1163 ss) peuvent être reprises telles quelles relativement à la présente modification.

275.4 Révision de la loi fédérale concernant l'exercice des professions de médecin, de pharmacien et de vétérinaire

275.41 Partie générale

275.411 Introduction et condensé

Alors que les universités cantonales sont responsables de la formation de base des professions médicales, la formation postgrade est actuellement assurée par les asso-

ciations professionnelles privées. Parce qu'ils ne sont pas reconnus par l'Etat, les titres de spécialiste délivrés par les associations professionnelles ne suffisent pas pour permettre la libre circulation de leurs titulaires. La formation postgrade vise à promouvoir la qualité des soins médicaux. Il est donc souhaitable que les membres des professions médicales soient le plus nombreux possible à suivre une telle formation avant d'exercer leur activité à titre indépendant en vue de consolider leurs capacités professionnelles. Cette formation n'est toutefois obligatoire que pour les médecins. L'introduction d'une telle obligation pour l'ensemble des professions médicales désavantagerait les dentistes, les vétérinaires et les pharmaciens suisses par rapport à leurs confrères de l'UE, car les directives européennes relatives à ces catégories professionnelles n'exigent pas de formation postgrade pour l'exercice à titre indépendant de ces professions.

Le projet de révision de la loi introduit les nouveautés suivantes: Les associations professionnelles seront associées à la formation postgrade par l'accréditation de leurs programmes de formation postgrade. Un comité pour la formation postgrade sera institué, parallèlement au Comité directeur existant. En outre, une nouvelle instance de recours pour les problèmes en rapport avec la formation médicale sera mise sur pied.

Le projet de loi comprend 23 articles et est divisé en cinq chapitres. Le *chapitre 1* est consacré à la formation de base. Il énumère les diplômes fédéraux, fixe les conditions de leur octroi ainsi que de la reconnaissance des diplômes étrangers, et décrit les effets que déploient les diplômes pour les différentes professions médicales.

Le *chapitre 2* définit les buts et fixe les modalités de la formation postgrade. Celle-ci se déroule selon un programme de formation postgrade accrédité.

Le *chapitre 3* prévoit l'obligation de suivre une formation continue. Le *chapitre 4* traite des voies de droit et de la surveillance et le *chapitre 5* contient les dispositions finales.

275.412 Situation initiale

La loi fédérale du 19 décembre 1877 concernant l'exercice des professions de médecin, de pharmacien et de vétérinaire dans la Confédération suisse/ loi sur les professions médicales (RS 811.11) garantit la libre circulation des personnes de profession médicale sur tout le territoire suisse, lorsqu'elles sont titulaires d'un diplôme fédéral ou d'un diplôme obtenu dans un Etat étranger avec lequel la Suisse a conclu un accord de réciprocité. Les membres des professions médicales (médecins, dentistes, vétérinaires et pharmaciens) acquièrent leur formation de base dans les facultés de médecine des universités suisses, à savoir de Berne, Zurich, Bâle, Lausanne et Genève. Les conditions requises pour l'octroi d'un diplôme fédéral sont régies par l'ordonnance générale du 19 novembre 1980 (OGPM; RS 811.112.1).

275.412.1 Formation de base et formation postgrade en Suisse

La formation de base est la formation acquise lors des études universitaires. La formation postgrade⁷¹ y fait suite. Les professions médicales classiques visées par la loi sur l'exercice des professions médicales sont celles de médecine, de médecine dentaire, de médecine vétérinaire et de pharmacie.

275.412.11 Situation actuelle de la formation de base et de la formation postgrade

La formation de base dispensée en Suisse en médecine, médecine dentaire, médecine vétérinaire et pharmacie répond aux exigences minimales des directives de la CE. La Suisse n'a donc pas besoin d'agir en vue d'une reconnaissance au niveau européen des diplômés sanctionnant cette formation.

Par contre, la formation postgrade dans le domaine des professions médicales n'est pas réglementée au niveau fédéral. Les associations professionnelles, qui sont de droit privé⁷²), gèrent la formation postgrade et délivrent les diplômes. Bien qu'il ne s'agisse pas de diplômés fédéraux, certaines législations sanitaires cantonales reconnaissent les titres de spécialiste de la Fédération des médecins suisses (FMH). Si la Suisse est libre d'organiser sa réglementation en matière de formation postgrade, elle doit cependant tenir compte des prescriptions minimales de la CE en vue d'une reconnaissance des diplômés suisses sur le plan européen.

275.412.111 Médecins

Depuis plus de 60 ans, la FMH régit et organise, en étroite collaboration avec les associations professionnelles, la formation postgrade des médecins et délivre les titres de spécialiste FMH. Elle dispose actuellement d'une réglementation moderne pour la formation postgrade, qui offre 45 programmes de formation de spécialiste. La Conférence pour la formation postgrade, au sein de laquelle la Confédération et les cantons sont représentés, est chargée de coordonner cette formation et assure la surveillance des principaux domaines réglementés. La formation postgrade est dispensée dans des centres de formation reconnus, c'est-à-dire généralement dans les hôpitaux et, dans une mesure très limitée, dans des cabinets médicaux.

275.412.112 Pharmaciens

La Société suisse de pharmacie (SSPh) s'emploie à mettre sur pied des programmes de formation postgrade en vue de créer des spécialisations comme pharmacien d'industrie, de laboratoire, d'officine et d'hôpital. Des projets pilotes ont été réalisés pour les domaines industrie et officines. La formation postgrade en pharmacie d'officine a été élaborée en collaboration avec l'Office fédéral de l'éducation et de la

⁷¹ Par formation postgrade, on entend une activité évaluable, structurée quant à sa durée et à son contenu, qui vise à approfondir les connaissances et les aptitudes acquises dans le but d'assurer un exercice professionnel de bonne qualité.

⁷² Associations selon les art. 60 ss du code civil suisse.

science, la Haute école de Saint-Gall et l'Université de Genève. Depuis 1994, des programmes de formation postgrade en pharmacie d'officine et d'hôpital sont mis en œuvre (en ce qui concerne cette dernière, dans les universités de Lausanne et de Genève).

275.412.113 Vétérinaires

Depuis 1972, la Société des vétérinaires suisses (SVS) délivre à ses membres le titre de spécialiste FVH. Depuis 1989, les sections spécialisées octroient sous la surveillance de la SVS les titres conformément aux règlements. Actuellement, il existe les titres de spécialiste suivants: petits animaux, médecine des porcins, médecine des chevaux, pathologie, hygiène de l'élevage et médecine des bovins, médecine de laboratoire et fondamentale, et hygiène des denrées alimentaires.

Dans l'Espace européen, des collègues ont été constitués, qui délivrent des titres de formation postgrade. Ces titres sont reconnus par la SVS. Vu l'effectif restreint de vétérinaires, il n'existe pas, pour la plupart de ces domaines, de section nationale spécialisée dans ces collèges.

Les facultés de médecine vétérinaire de Berne et de Zurich proposent depuis quelques années des programmes de formation postgrade. Ces programmes dispensent les bases théoriques en vue des examens de la SVS. Depuis 1998, la SVS est dotée d'un bureau central de formation postgrade et continue, au sein duquel les facultés de médecine vétérinaire et les praticiens sont représentés.

275.412.114 Dentistes

La Société suisse d'odonto-stomatologie (SSO) délivre à ses membres le titre de spécialiste en orthodontie SSO si le candidat apporte la preuve qu'il a accompli la formation postgrade conformément au règlement et qu'il a réussi l'examen final. Dans le cadre des mesures d'encouragement prises par la Confédération, un projet pilote a été élaboré pour les jeunes dentistes afin de leur permettre d'acquérir une expérience pratique dans un cabinet privé, tout en poursuivant leur formation postgrade dans un institut médico-dentaire.

275.412.115 Admission à l'assurance sociale

Selon les dispositions en vigueur du droit des assurances sociales (art. 36, al. 1, de la loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (LAMal; RS 832.10) et art. 38, al. 1, de l'ordonnance du 27 juin 1995 sur l'assurance-maladie (OAMal; RS 832.102)), les médecins peuvent exercer leur activité à la charge de l'assurance sociale, lorsqu'ils sont titulaires du diplôme fédéral de médecin et qu'ils ont suivi

une formation postgrade d'une durée de deux ans⁷³. Une prescription analogue s'applique aux pharmaciens pour l'autorisation d'exercer leur activité à la charge de l'assurance des soins obligatoire (art. 37, al. 1, LAMal et art. 40 OAMal).

275.42 Avant-projet de réglementation sur la formation postgrade/loi sur les professions médicales

275.421 Elaboration d'un avant-projet

Après que la FMH ait revendiqué pendant des années la reconnaissance en droit public du titre FMH, la Conférence des directeurs cantonaux des affaires sanitaires (CDS) a demandé au Conseil fédéral d'élaborer une réglementation fédérale pour la formation postgrade des professions médicales incluant la formation de base et la formation postgrade des chiropraticiens et des psychothérapeutes et, le cas échéant, d'autres formations universitaires du domaine médical. En 1993/94, un groupe de travail mandaté par le Département fédéral de l'intérieur (DFI) plancha sur cette question. Il préconisa une réglementation fixant les conditions générales d'une formation postgrade obligatoire avec délégation aux organisations professionnelles de l'exécution de cette formation.

De 1995 à 1996, une commission d'experts instituée par le DFI élaborait un projet de loi sur la formation postgrade des professions médicales, englobant la formation de base et la formation postgrade des chiropraticiens, des ostéopathes et des psychothérapeutes non-médecins. Cette commission d'experts était composée de représentants des domaines concernés, d'offices fédéraux, de la Commission des cartels, de la Conférence des directeurs cantonaux des affaires sanitaires, des cantons, de la Commission interfacultés médicale suisse ainsi que de l'Association suisse des médecins-assistants et chefs de clinique. Elle était présidée par le professeur Thomas Fleiner, Dr. en droit, directeur de l'Institut du fédéralisme à Fribourg. En octobre 1996, la commission d'experts a présenté au DFI un avant-projet de la loi fédérale sur la formation de base, la formation postgrade et la formation continue des professions médicales (loi sur les professions médicales/LPMéd).

275.422 Consultation concernant l'avant-projet

Le 15 décembre 1997, le Conseil fédéral a autorisé la mise en consultation de l'avant-projet de la loi sur les professions médicales. Le 19 août 1998, il a pris connaissance de ses résultats et chargé le DFI de remanier le projet de loi en vue d'en faire la base légale pour la reconnaissance par l'Etat des titres de spécialiste au cas où l'accord bilatéral avec l'UE serait conclu.

⁷³ Cette prescription correspond à l'art. 31 de la directive 93/16/CEE du Conseil, du 5 avril 1993, visant à faciliter la libre circulation des médecins et la reconnaissance mutuelle de leurs diplômes, certificats et autres titres (JO n° L 165 du 7. 7. 93, p. 18), qui exige, depuis le 1^{er} janvier 1995, pour l'exercice de la profession médicale en tant que médecin généraliste dans le cadre du système d'assurance sociale au sein de l'UE, une formation de base spécifique en médecine générale, c'est-à-dire 6 années d'études de médecine et 2 années de formation à plein temps.

L'avant-projet regroupait dans un seul acte législatif la formation de base, la formation postgrade ainsi que la formation continue des professions médicales. Il comportait en substance les nouveautés suivantes:

Il prévoyait un diplôme fédéral pour d'autres formations universitaires du domaine médical, à savoir pour les psychologues, les chiropraticiens, les ostéopathes de même que pour les psychothérapeutes non-médecins. Il prévoyait aussi l'obligation de posséder un titre de spécialiste pour exercer la profession à titre indépendant, dont les titulaires seraient tenus de suivre régulièrement une formation continue. Les organisations professionnelles étaient chargées de la formation postgrade et de la formation continue sur la base de contrats de droit public. Il prévoyait aussi d'instituer un comité pour la formation postgrade pour toute question en rapport avec la formation postgrade et la formation continue. De même, une commission de recours devait être créée pour les problèmes en rapport avec la formation de base et la formation postgrade.

Résultats de la consultation: L'avant-projet a globalement été bien accueilli. Le fait qu'il soit eurocompatible et qu'il prévoie la reconnaissance par l'Etat des diplômes et des titres de spécialiste a été salué sans réserve. En revanche, le manque de coordination entre l'avant-projet et la réforme en cours des professions médicales (formation de base) a été critiqué. Pour remédier à ce manque de coordination, le Conseil fédéral a décidé que la réglementation des études sera élaborée exclusivement dans l'avant-projet de la loi fédérale sur la formation universitaire aux professions médicales, qui est en préparation et qui devrait être mis en consultation en été 1999. La réglementation de la formation postgrade en vue de la transposition dans le droit suisse de l'accord bilatéral avec l'UE a un caractère transitoire, car il est prévu de réunir, dans un projet commun de réglementation sur la formation de base, la formation postgrade et la formation continue à soumettre au Parlement, la réforme de la formation de base et la réglementation de la formation postgrade.

Certains sujets ont été controversés, notamment *l'extension proposée de la liste des professions médicales*. L'intégration de la psychologie a été fortement contestée et celle de l'ostéopathie majoritairement rejetée. En outre, la réglementation particulière concernant l'admission à la formation postgrade en psychothérapie a été désapprouvée par de nombreux milieux consultés. Le Conseil fédéral a décidé de ne pas reconnaître l'ostéopathie comme profession médicale universitaire et de régler séparément dans une loi sur la psychothérapie les exigences concernant les études de psychologie et la formation postgrade en psychothérapie.

L'exigence de posséder un titre de spécialiste pour être admis à pratiquer a également fait l'objet de remarques. A l'exception de la médecine dentaire, les milieux consultés ont approuvé le renforcement des exigences à satisfaire pour pouvoir exercer, mais les avis ont divergé sur la nature et la durée de la formation postgrade. Les goulets d'étranglement dans les centres de formation postgrade préoccupent les personnes en formation ainsi que les cantons. Il est cependant clair pour la majorité qu'il ne saurait y avoir un droit à des centres de formation.

Les *organisations professionnelles* n'ont pratiquement pas été contestées en tant que responsables de la formation postgrade. En ce qui concerne le *financement de la formation postgrade*, la majorité des milieux consultés ont été favorables au principe selon lequel les coûts de cette formation doivent être assumés par les personnes en formation. Les milieux consultés sont aussi favorables en majorité à la *formation continue obligatoire* pour les titulaires d'un titre de spécialiste.

275.43 Commentaire des articles

275.431 Projet de révision de la loi fédérale concernant l'exercice des professions de médecin, de pharmacien et de vétérinaire

275.431.1 Buts de la révision

La présente révision vise à mettre en œuvre l'Accord sur la libre circulation des personnes dans le domaine de la reconnaissance mutuelle des diplômes des professions médicales. Conformément à l'art. 9 de cet accord, les parties contractantes sont tenues de prendre les mesures nécessaires, conformément à l'annexe III, concernant la reconnaissance mutuelle des diplômes. L'annexe III porte sur la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles. Selon l'art. 1 de l'annexe III, les parties contractantes conviennent d'appliquer entre elles, dans le domaine de la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles, les actes communautaires auxquels il est fait référence et tels que modifiés par la section A de l'annexe, ou des règles équivalentes à ceux-ci. La let. C de la section A se réfère aux activités médicales et paramédicales, et énumère diverses professions des domaines de la médecine, de la médecine dentaire, de la médecine vétérinaire et de la pharmacie qui sont concernées par la présente révision, avec les désignations suisses correspondantes. La transposition dans le droit suisse de l'Accord sur la libre circulation des personnes exige de créer la base légale pour la reconnaissance par l'Etat des titres de spécialiste délivrés jusqu'alors par des organisations privées. La loi à réviser remonte à 1877 et comprend sept articles. Comme elle ne contient pas de dispositions de droit matériel, les examens des professions médicales sont régis par l'ordonnance générale concernant les examens fédéraux des professions médicales et par les ordonnances concernant les examens des différentes professions. Etant donné que ces ordonnances sont davantage que de simples réglementations d'exécution, elles requièrent, conformément à l'art. 6 de la loi fédérale concernant l'exercice des professions de médecin, de pharmacien et de vétérinaire dans la Confédération suisse, l'approbation du Parlement.

A propos de la révision de la loi concernant l'exercice des professions de médecins, de pharmacien et de vétérinaire dans la Confédération suisse, il faut toutefois constater que la Confédération ne dispose pas d'une compétence législative générale dans le domaine de la formation postgrade des professions médicales. Alors que le diplôme fédéral donne droit à l'exercice à titre indépendant de la profession en Suisse, les art. 33, al. 2, et 31^{bis}, al. 2, de la constitution fédérale ne suffisent pas pour créer des titres fédéraux de formation postgrade.

Les nouveautés les plus importantes de la révision sont récapitulées au ch. 11.

Effets du diplôme fédéral par profession: Selon le droit en vigueur, le diplôme fédéral a valeur de certificat de capacité qui donne le droit d'exercer la profession sur tout le territoire suisse. A cet égard, le droit suisse doit être adapté aux directives de la CE qui fixent, pour les différentes professions médicales, les exigences minimales pour l'exercice de la profession et pour l'accès à la formation postgrade, de même qu'elles précisent les diplômes et autres titres de spécialistes dans les différents Etats membres. Elles obligent les Etats membres à reconnaître mutuellement les diplômes et les titres de spécialiste. De même, chaque Etat membre est tenu de donner sur son territoire le même effet aux diplômes des autres Etats membres qu'à ceux qu'il délivre en ce qui concerne l'accès à l'exercice de l'activité professionnelle. Selon la Directive no 78/686/CEE du Conseil, du 25 juillet 1978, visant à la

reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats et autres titres du praticien de l'art dentaire et comportant des mesures destinées à faciliter l'exercice effectif du droit d'établissement et de libre prestation de services (JO n° L 233 du 24.8.78, p. 1 ss), chaque Etat membre reconnaît les diplômes, certificats et autres titres du praticien de l'art dentaire délivrés aux ressortissants des Etats membres par les autres Etats membres, en leur donnant, en ce qui concerne l'accès aux activités du praticien de l'art dentaire et l'exercice de celles-ci, le même effet sur son territoire qu'aux diplômes, certificats et autres titres qu'il délivre. La même règle s'applique en vertu de la Directive n° 78/1026/CEE du Conseil, du 18 décembre 1978, visant à la reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats et autres titres de vétérinaire et comportant des mesures destinées à faciliter l'exercice effectif du droit d'établissement et de libre prestation de services (JO n° L 362 du 23.12.78, p. 1 ss) et de la Directive n° 85/432/CEE du Conseil, du 16 septembre 1985 visant à la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant certaines activités du domaine de la pharmacie (JO n° L 253 du 24.9.85, p. 35) pour les diplômes du domaine de la médecine vétérinaire et de la pharmacie. Suivant les conditions dont les directives CEE font dépendre l'activité dans les différentes professions médicales, le diplôme fédéral donne soit le droit d'exercer la profession à titre indépendant (médecine dentaire, médecine vétérinaire, pharmacie, art. 2a, al. 1), soit celui d'exercer l'activité sous surveillance (médecine, art. 2a, al. 2).

Formation postgrade visant à promouvoir la qualité des soins médicaux: L'obligation de suivre une formation postgrade se fonde sur l'idée qu'elle seule permet de parvenir à un haut niveau de qualité des soins médicaux. En élevant les exigences posées à l'accès à l'exercice de la profession, la qualité des soins médicaux sera améliorée. Toutefois, la formation postgrade ne peut être exigée pour l'accès à l'exercice de la profession que lorsque les directives de la CEE l'exigent aussi pour les professions concernées. La réglementation de la formation postgrade doit s'accompagner d'une réglementation des titres postgrades fédéraux et des effets qu'ils déploient.

Titres postgrades reconnus par l'Etat sur la base de programmes de formation postgrade accrédités: Les organisations professionnelles qui ont jusqu'ici délivré des titres de spécialiste doivent pouvoir continuer de le faire à l'avenir pour autant que leur programme de formation satisfasse aux critères fixés par la loi et qu'il ait été de ce fait accrédité par la Confédération. Cette réglementation tire parti du savoir-faire et de l'expérience des organisations professionnelles en les incluant dans la formation postgrade, leur donnant ainsi le droit de délivrer des titres postgrades reconnus par l'Etat.

Comité de la formation postgrade: La formation postgrade de certaines professions médicales devient une tâche de la Confédération compte tenu du fait de la modification de loi proposée. Mais, étant donné que la Confédération ne dispose pas du savoir-faire nécessaire en matière de formation postgrade, il est judicieux d'instituer un comité pour les questions de formation postgrade, au sein duquel seront représentés les milieux qui s'occupent des professions médicales. Le comité aura les fonctions d'un organe consultatif, mais également un pouvoir de décision.

Commission de recours: Une nouvelle instance de recours indépendante de l'administration sera créée pour les problèmes en rapport avec les examens des professions médicales et la formation postgrade. Cette commission de recours devra non seulement avoir des connaissances juridiques mais aussi le savoir-faire profes-

sionnel. Elle prendra le relais du DFI, qui est actuellement l'instance de recours pour les examens des professions médicales.

275.431.2 Formation de base (Chapitre 1)

275.431.21 Diplômes (Section 1)

Cette section énumère les professions médicales pour lesquelles un diplôme fédéral est délivré (art. 1), fixe les conditions d'octroi du diplôme (art. 2), précise les effets et l'utilisation du diplôme pour les différentes professions médicales (art. 2a) et réglemente la reconnaissance des diplômes étrangers (art. 2b).

Art. 1 Diplôme fédéral

Sont énumérées aux lettres a à d les professions médicales reconnues pour lesquelles un diplôme fédéral est prévu. Les professions énumérées sont les mêmes que celles régies par la loi fédérale et qui, pendant plus de cent ans, ont été défendues avec succès contre toute demande d'extension.

La liste des professions comprend celles de médecin, de dentiste, de pharmacien et de vétérinaire.

Art. 2 Conditions d'octroi du diplôme

Le diplôme fédéral est délivré aux personnes ayant terminé leurs études dans une haute école universitaire suisse et ayant réussi les examens en Suisse.

Art. 2a Effets du diplôme et utilisation du titre du diplôme

Le droit en vigueur met sur un pied d'égalité toutes les professions médicales en ce qui concerne le droit pour les titulaires d'un diplôme fédéral d'exercer leur profession à titre indépendant. A l'avenir toutefois, l'effet du diplôme variera selon la profession médicale. Les différences résultent des directives de la CE. Par effet du diplôme, on entend en premier lieu les droits et compétences liés à la possession du diplôme. Il existe des directives européennes spécifiques pour chacune des professions médicales. Les directives posent des exigences minimales pour les différentes professions et s'adressent à tous les Etats membres de l'UE.

Selon l'*al. 1*, les diplômes fédéraux de dentiste, de vétérinaire et de pharmacien continuent à habiliter leurs titulaires à exercer leur profession à titre indépendant. Cette réglementation correspond à la Directive n° 78/686/CEE du Conseil, du 25 juillet 1978, visant à la reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats et autres titres du praticien de l'art dentaire et comportant des mesures destinées à faciliter l'exercice effectif du droit d'établissement et de libre prestation de services (JO n° L 233 du 24.8.78, p. 1 ss) ainsi qu'à la directive n° 78/687/CEE du Conseil, du 25 juillet 1978, visant à la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant les activités du praticien de l'art dentaire (JO n° L 233 du 24.8.78, p. 10 ss). Conformément à l'art. 1 de la Directive n° 78/687/CEE, l'accès aux activités du praticien de l'art dentaire et l'exercice de celles-ci sont subordonnés à la possession d'un diplôme, certificat ou autre titre visé à l'art. 3 de la directive n° 78/686/CEE donnant la garantie que l'intéressé a acquis une formation

conforme à la directive. De même, un diplôme en pharmacie permet l'accès au moins aux activités visées au par. 2 de l'art. 1 de la Directive n° 85/432/CEE du Conseil, du 16 septembre 1985, visant à la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant certaines activités du domaine de la pharmacie (JO n° L 253 du 24.9.85 p. 35). Il doit être reconnu par les Etats membres selon l'art. 2 de la Directive n° 85/433/CEE du Conseil, du 16 septembre 1985, visant à la reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats et autres titres en pharmacie, et comportant des mesures destinées à faciliter l'exercice effectif du droit d'établissement pour certaines activités du domaine de la pharmacie (JO n° L 253 du 24.9.85 p. 37 ss). Toutefois, il existe une restriction concernant l'activité en tant que pharmacien dans le cadre de la prise en charge des coûts par l'assurance obligatoire des soins conformément à l'art 37, al. 1, LAMal et l'art. 40 OAMal, qui exigent une formation pratique de deux ans en pharmacie. Ce qui signifie que les titulaires d'un diplôme de pharmacie délivré par un Etat membre sont habilités à ouvrir une pharmacie mais qu'ils ne peuvent exercer leur activité en tant que pharmacien dans le cadre de la prise en charge des coûts par la caisse-maladie qu'après deux ans de formation pratique. Enfin, selon l'art. 1 de la Directive n° 78/1027/CEE du Conseil, du 18 décembre 1978, visant à la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant les activités de vétérinaire (JO n° L 362 du 23.12.78, p. 7 ss), est suffisante pour l'accès aux activités de vétérinaire et l'exercice de celles-ci la possession d'un diplôme, certificat ou autre titre visé à l'art. 3 de la Directive n° 78/1026/CEE du Conseil, du 18 décembre 1978, visant à la reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats et autres titres de vétérinaire et comportant des mesures destinées à faciliter l'exercice effectif du droit d'établissement et de libre prestation de services (JO n° L 362 du 23.12.78, p. 1 ss.), donnant la garantie que l'intéressé a acquis une formation conforme à la directive. La reconnaissance mutuelle s'applique automatiquement à tous les diplômes connus dans les Etats membres qui sont énumérés dans la directive.

Par contre, le diplôme de médecin indiqué à l'al. 2 n'habilite son titulaire qu'à exercer son activité sous la surveillance de titulaires d'un titre postgrade. Certes, la Directive n° 93/16/CEE du Conseil, du 5 avril 1993, visant à faciliter la libre circulation des médecins et la reconnaissance mutuelle de leurs diplômes, certificats et autres (JO n° L 165 du 7.7.93, p. 1 ss) exige aussi la reconnaissance mutuelle (art. 2) et énumère les noms des diplômes des différents Etats membres (art. 4), mais elle subordonne, au titre IV, art. 30 ss, l'exercice des activités de médecin en tant que médecin généraliste dans le cadre du régime national de sécurité sociale à la possession de la formation spécifique en médecine générale en plus d'une formation de base⁷⁴.

L'art. 36, al. 1, oblige les Etats membres à subordonner l'exercice des activités de médecin en tant que médecin généraliste dans le cadre de son régime national de sécurité sociale à la possession d'un diplôme, certificat ou autre titre justifiant d'une formation spécifique en médecine générale. Par conséquent, la possession d'un

⁷⁴ Le 17^e considérant de la Directive n° 93/16/CEE explique le besoin d'une formation spécifique en médecine générale notamment par le fait que le développement intervenu dans les sciences médicales a entraîné un écart de plus en plus marqué entre la recherche et l'enseignement médicaux, d'une part, et la pratique de la médecine générale, d'autre part, de sorte que des aspects importants de la médecine générale ne peuvent plus être enseignés de façon satisfaisante dans le cadre de la formation médicale de base traditionnelle des Etats membres.

diplôme fédéral de médecin permet seulement d'exercer la profession sous surveillance.

Les titulaires de l'un des diplômes fédéraux mentionnés aux al. 1 et 2 doivent utiliser, à l'égard du public, une dénomination de la profession conforme à la vérité. Le Conseil fédéral édicte des prescriptions à cette fin (al. 3).

Art. 2b Reconnaissance des diplômes étrangers

L'al. 1 dispose que le Comité directeur reconnaît les diplômes étrangers dont l'équivalence est prévue dans un traité avec l'Etat concerné réglant la reconnaissance mutuelle des diplômes. L'accord entre la Confédération suisse et la Communauté européenne est un traité de cette nature. Il régit, sur la base de la reconnaissance mutuelle, la libre circulation des personnes de profession médicale en Suisse et dans les Etats de l'UE. En raison de ses engagements résultant de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) de l'OMC, la Suisse doit toutefois négocier des accords similaires avec les autres membres de l'OMC qui le souhaitent. Les diplômes étrangers reconnus sont mis sur un pied d'égalité avec les diplômes fédéraux en ce qui concerne les effets qu'ils déploient, ce qui signifie, par exemple, qu'ils habilite leurs titulaires à suivre une formation postgrade selon l'art. 8, al. 1.

Si un diplôme étranger ne peut pas être reconnu, le Comité directeur fixe dans le cas particulier les conditions d'obtention du diplôme fédéral correspondant (p. ex. examen professionnel spécial si les personnes de profession médicale concernées ont déjà travaillé en Suisse, ou examen fédéral complet si cela n'est pas le cas).

275.431.22 Examens (Section 2)

Les art. 3 à 6 de la loi fédérale concernant l'exercice des professions de médecin, de pharmacien et de vétérinaire dans la Confédération suisse ont été repris tels quels. Une nouveauté toutefois: ils ont un titre. Ils prévoient un Comité directeur (art. 3) et des commissions d'examen (art. 4); ils réglementent la composition des commissions d'examen (art. 5) et délèguent au Conseil fédéral la compétence d'édicter des ordonnances d'exécution (règlements d'examens) (art. 6).

275.431.3 Formation postgrade (Chapitre 2)

Contrairement aux autres Etats, la constitution fédérale (cst.) part du principe que les organismes privés peuvent tout à fait assumer des tâches publiques. Le projet de révision s'en tient à l'art. 32 cst., en vertu duquel les groupements économiques intéressés pourront être appelés à coopérer à l'application des prescriptions d'exécution.

Dans les hautes écoles, la formation de base est dispensée par diverses facultés et sanctionnée par des diplômes de fin d'études. La formation postgrade est structurée en fonction des divers titres postgrades. Le Conseil fédéral détermine les domaines pour lesquels des titres postgrades fédéraux reconnus doivent être délivrés. Il dispose ainsi d'un instrument lui permettant de structurer, de contrôler et de développer la formation postgrade dans le domaine médical.

Le chapitre 2 se compose de trois sections: généralités, accréditation des programmes de formation postgrade, Comité de la formation postgrade.

275.431.31 Généralités (Section 1)

La section 1 détermine les professions médicales pour lesquelles des titres postgrades fédéraux sont délivrés (art. 7); elle règle les effets qu'ils déploient et leur utilisation (art. 11), les conditions d'admission à la formation postgrade et la durée de celle-ci (art. 8 et 9), de même que la reconnaissance des titres postgrades étrangers (art. 10). Elle délègue au Conseil fédéral le soin de déterminer les différents titres postgrades et de fixer la durée et les buts de la formation pour chacun de ces titres (art. 7 et 9, al. 4).

Art. 7 Titres postgrades fédéraux

La Confédération n'est habilitée à régler la formation postgrade et à délivrer des titres postgrades que lorsqu'ils sont nécessaires à l'exercice de la profession à titre indépendant. Ce qui est le cas pour la profession de médecin (art. 11). Par contre, pour la formation postgrade des autres professions médicales (art. 2a, al. 1), il manque au Conseil fédéral la compétence législative nécessaire. A titre exceptionnel, il peut cependant, en vertu de l'art. 8 cst., régler la formation postgrade dans les quelques domaines pour lesquels la Suisse s'est engagée, dans le cadre d'accords internationaux, à reconnaître des titres postgrades étrangers (al. 1). Dans ces cas, la solution appropriée qui s'impose est une réglementation uniforme au niveau fédéral, par analogie à la formation postgrade des médecins, car les cantons ne disposent jusqu'à présent d'aucune réglementation à cet égard.

Il appartient au Conseil fédéral de déterminer les titres postgrades fédéraux qui peuvent être délivrés ainsi que leurs domaines respectifs et les buts de formation pour chacun d'eux (al. 2 et 3). A propos de la définition des buts de formation postgrade, il faut mettre en garde contre une réglementation trop détaillée. Soumises à une évolution rapide, les techniques ne doivent pas être incluses dans la réglementation. Le Conseil fédéral doit ainsi se contenter d'influer sur le contenu de la formation postgrade au moyen des buts. Il peut tenir ses engagements seulement en collaboration avec les associations professionnelles, qui ont octroyé jusqu'à présent les titres de formation postgrade et qui pourront à l'avenir délivrer des titres postgrades fédéraux en leur qualité de responsables de programmes de formation postgrade accrédités. La notion de «titre postgrade fédéral» va au-delà du titre de spécialiste. Elle comprend aussi le certificat de capacité sanctionnant la formation spécifique en médecine générale selon l'art. 31 s de la Directive n° 93/16/CEE. Cette formation pratique d'une durée de deux ans est nettement plus courte que la formation conduisant au titre de médecin spécialiste en médecine générale FMH. Le Conseil fédéral devra créer un titre spécial pour la formation postgrade minimale prescrite par le droit européen.

Dans le cadre de l'Accord sur la libre circulation des personnes et dans la perspective de la reconnaissance mutuelle des diplômes, la Suisse a annoncé les dénominations des médecins spécialistes et du diplôme de médecin spécialiste. Elles sont énumérées à l'annexe III dudit accord, section A, let. B, ch. 4 et 7.

Les titres postgrades fédéraux sont signés par un représentant de la Confédération et par un représentant de l'organisation responsable du programme de formation postgrade accrédité. Cette double signature documente la reconnaissance par l'Etat des titres postgrades délivrés par les associations professionnelles (al. 3).

Art. 8 Admission à la formation postgrade

L'admission à la formation postgrade est subordonnée à un diplôme fédéral ou reconnu équivalent (cf. art. 2b, al. 2). Quiconque a achevé avec succès la formation de base doit aussi pouvoir suivre une formation postgrade. On ne doit pas faire dépendre l'admission à la formation postgrade d'examens supplémentaires. Les professions concernées sont celle de médecin (art. 11, al. 2) et celle de dentiste en raison du titre postgrade en orthodontie prévu à l'art. 5 de la Directive n° 78/686/CEE.

S'il n'y a pas assez de places de formation postgrade, le législateur ne peut pas obliger ni les responsable de la formation postgrade ni les cantons à en créer d'autres. De ce fait, il n'est pas possible de faire valoir en justice un droit justifiant la création d'une place de formation postgrade. Des institutions telles que les hôpitaux universitaires ou cantonaux, leurs instituts, mais aussi les petits hôpitaux, les cabinets médicaux privés ou les pharmacies privées entrent en ligne de compte comme établissements de formation postgrade.

Art. 9 Durée de la formation postgrade

La durée de la formation postgrade pour l'obtention d'un titre postgrade fédéral est variable. Elle est subordonnée au domaine du titre ainsi qu'aux connaissances, capacités et aptitudes nécessaires. La durée minimale de deux ans concerne la formation spécifique susmentionnée en médecine générale selon l'art. 31 s de la Directive 93/16 CEE. L'art. 26 de cette même directive prévoit une durée minimale des formations spécialisées qui ne soit pas inférieure à trois ans ou à cinq ans suivant la spécialité, sans prévoir toutefois de durée maximale. Le projet de loi prévoit cependant une limite maximale, afin que la formation postgrade en Suisse ne soit pas d'une durée trop longue par rapport à celle applicable dans l'UE, ce qui désavantagerait les titulaires suisses par rapport aux titulaires des pays de l'UE. En raison de l'obligation de la reconnaissance mutuelle des diplômes, les titulaires d'un diplôme de médecin spécialiste délivré dans un pays de la CEE et reconnu doivent être admis à exercer la profession en Suisse même si leur formation postgrade a duré moins longtemps que celle nécessaire en Suisse pour obtenir le diplôme fédéral de médecin spécialiste. Une plus longue durée de formation postgrade discrimine les médecins spécialistes suisses par rapport à leurs confrères qui ont suivi leur formation dans un pays de la CEE. Selon une expertise de l'Office fédéral de la justice du 15 décembre 1998, de telles discriminations contreviennent à l'art. 31 de la cst. Parce qu'il existe des spécialités qui posent des exigences si élevées aux candidats à la formation postgrade qu'il leur est impossible de l'achever au bout de six ans, la loi prévoit à titre exceptionnel une durée de formation postgrade pouvant atteindre dix ans. Cette réglementation tient compte des circonstances particulières de ces domaines hautement spécialisés. L'al. 2 s'applique toutefois seulement aux domaines pour lesquels les titres de spécialistes dans l'UE requièrent aussi une formation postgrade d'une durée plus longue. Une formation postgrade à temps partiel est possible. Elle répond notamment aux besoins des femmes-médecins qui ont des responsabilités familiales.

La durée totale de la formation postgrade ne doit pas être raccourcie du fait qu'elle est suivie à temps partiel (al. 3).

En plus des tâches visées à l'art. 7, le Conseil fédéral fixe la durée de la formation pour chaque titre postgrade et détermine dans quelle mesure les périodes de formation postgrade suivies en vue de l'obtention d'un titre peuvent être décomptées de la formation conduisant à un autre titre (al. 4).

Art. 10 Reconnaissance des titres postgrades étrangers

L'al. 1 traite de la libre circulation réglementée contractuellement. Celle-ci n'est possible qu'en vertu d'un accord international. Mais un accord de cette nature pré-suppose que le titre de formation postgrade, de la qualité duquel l'Etat contractant doit répondre, soit délivré sous contrôle de l'Etat. Cette accréditation du programme de formation postgrade dans le cadre d'une procédure réglementée (art. 12 à 15) permettra à la Suisse de créer cette condition. Des accords sur la reconnaissance mutuelle seront décidés par voie bilatérale par le Conseil fédéral. L'al. 1 pré-suppose un traité qui se réfère expressément à l'équivalence, qu'il considère comme établie. L'Accord bilatéral avec l'Union européenne est un accord de cette nature. Il régle-mente sur la base de la reconnaissance mutuelle la libre circulation des personnes des professions médicales en Suisse et dans les Etats de l'UE. En raison de ses engagements résultant de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) de l'OMC, la Suisse doit aussi négocier des accords similaires avec les autres membres de l'OMC qui le souhaitent. Une autre condition pour la reconnaissance concerne les titulaires du titre eux-mêmes. Ils doivent être en mesure de se faire comprendre dans une langue nationale de la Suisse. La capacité de se faire comprendre est né-cessaire parce que les membres des professions médicales en exercice n'ont pas seulement à faire avec les patients, mais aussi avec les caisses-maladie, les hôpitaux, les laboratoires et les autorités, qui utilisent la langue nationale du lieu où ils se trouvent. Les personnes des professions médicales étrangères devraient avoir les connaissances leur permettant de communiquer dans la langue nationale.

A l'instar des diplômes étrangers reconnus, les titres postgrades étrangers reconnus déploient en Suisse les mêmes effets que les titres postgrades fédéraux correspon-dants (al. 2).

A côté des pays avec lesquels des accords de reconnaissance mutuelle ont été con-clus, il restera des Etats dépourvus de tels accords. Afin que les personnes des pro-fessions médicales provenant de ces Etats ne soient pas totalement discriminées, l'al. 3 donne au Comité de la formation postgrade (art. 16 et 17) la compétence de décider à quelles conditions les candidats pourront obtenir le titre postgrade fédéral correspondant. Lors de cette prise de décision, le Comité de la formation postgrade tiendra compte non seulement de la libre circulation mais aussi de la capacité d'exercer la profession à titre indépendant.

Art. 11 Effets et utilisation du titre postgrade

La loi fédérale sur le marché intérieur en vigueur depuis le 1^{er} juillet 1996 (RS 943.02) «garantit à toute personne ayant (...) son établissement en Suisse l'accès libre et non discriminatoire au marché afin qu'elle puisse exercer une activité lucrative sur tout le territoire suisse». L'art. 4 de cette loi dispose que les certificats de capacité cantonaux sont valables sur tout le territoire suisse. Ce qui est valable pour ces certificats doit aussi l'être pour les certificats de capacité fédéraux ou ré-

putés équivalents. Le présent projet de révision confère aux titres délivrés jusque là par les organismes privés la reconnaissance par l'Etat nécessaire. Les titres postgrades fédéraux en médecine au sens de l'al. 1 habilite leurs titulaires à exercer à titre indépendant la profession de médecin sur l'ensemble du territoire suisse. Ce sont des certificats de capacité qui sont, dans les domaines de la médecine et de la pharmacie, non pas la seule condition, mais une condition indispensable pour l'autorisation cantonale d'exercer à titre indépendant la profession (al. 2). En revanche, les cantons sont libres de refuser, par exemple, d'admettre une personne à exercer la profession en cas de comportement contraire aux bonnes mœurs, de moralité douteuse, d'actes délictueux, de même que de déficiences psychiques ou physiques incompatibles avec l'exercice de la profession. Par ailleurs, il appartient aux cantons de révoquer au besoin l'autorisation si la personne en cause n'est plus en état d'exercer sa profession dans l'intérêt des patients.

L'al. 3 prévoit aussi pour les titres postgrades fédéraux une réglementation de la désignation par le Conseil fédéral, par analogie aux diplômes fédéraux (art. 2a, al. 3).

275.431.32 Accréditation des programmes de formation postgrade (Section 2)

Cette section fixe le principe de la formation postgrade (art. 12) et les critères d'accréditation (art. 13), de même qu'elle régleme la procédure d'accréditation (art. 14 et 15).

Art. 12 Principes

La formation postgrade est dispensée conformément à un programme de formation accrédité. L'accréditation relève de la Confédération. Les décisions relatives à l'accréditation ont une portée politique. C'est pourquoi il est nécessaire que l'organe de décision, c'est-à-dire le DFI (art. 14), soit en mesure d'assumer la responsabilité des décisions prises. Le responsable du programme de formation postgrade est l'organisation professionnelle qui, jusqu'alors, a déjà organisé la formation postgrade et délivré les titres postgrades correspondants. L'accréditation est une procédure qui doit garantir la qualité et l'améliorer en permanence. Lors de la procédure d'accréditation, on établit si le programme de l'organisation responsable répond aux objectifs de la loi concernant la fonction, les buts, la structure et les résultats. La procédure d'accréditation se fonde sur une auto-évaluation (art. 14, al. 2) de l'organisation responsable du programme de formation postgrade. Celle-ci doit attester dans un rapport que son programme répond aux buts de la loi et satisfait aux standards requis. L'auto-évaluation lui donne l'occasion de faire le point et de voir comment l'amélioration de leurs programmes permet d'atteindre plus efficacement les buts de la formation postgrade. C'est surtout cet auto-contrôle qui permet à l'organisation responsable d'améliorer continuellement le niveau de la formation qu'elle dispense.

Les procédures d'accréditation se sont d'abord développées dans les pays anglo-saxons, aux Etats-Unis, depuis 1909 déjà, et au Royaume-Uni depuis les années 80. Les procédures d'accréditation et les instruments de la promotion de la qualité ont été aussi introduits dans divers autres Etats de l'UE, tels que les Pays-Bas et la Belgique. Au niveau fédéral, le projet de la loi fédérale sur l'aide aux universités et

la coopération dans le domaine des hautes écoles (loi sur l'aide aux universités, LAU) prévoit à l'art. 7 un institut d'assurance de la qualité indépendant, que la Confédération et les cantons universitaires créent et exploitent ensemble (FF 1999, 434). Premièrement, il oblige l'organisation responsable du programme de formation postgrade et la Confédération à contrôler régulièrement et de manière approfondie la qualité de la formation postgrade. Deuxièmement, la nature juridique du responsable de formation postgrade et de son programme de formation postgrade n'est pas changée en soi: le responsable privé d'un programme de formation postgrade ne devient pas une corporation de droit public; ses compétences pour édicter un programme de formation postgrade se fondent toujours sur le droit privé et non pas sur une délégation de compétences législatives de droit public. Le système d'accréditation permet ainsi à la Confédération, dans le domaine des professions médicales, d'assurer la qualité des titres postgrades fédéraux en intervenant le moins possible dans la structure actuelle de la formation postgrade. Troisièmement, le système de l'accréditation permet à la Confédération de réduire le volume des réglementations fédérales tant que le programme de formation postgrade à accréditer est de bonne qualité.

Conformément à l'art. 12, l'octroi d'un titre postgrade fédéral présuppose que la formation postgrade se soit déroulée dans le cadre d'un programme accrédité.

Art. 13 Critères d'accréditation

Cet article énumère les critères qui doivent être satisfaits pour qu'un programme puisse être accrédité pour l'octroi du titre postgrade fédéral.

La formation postgrade est une tâche importante qui doit être assumée si possible par une seule association pouvant assurer la qualité nécessaire dans l'intérêt de toute la profession. Le projet de loi prévoit donc, à la let. a, qu'en principe, seule une association professionnelle suisse peut être responsable du programme de formation postgrade. Les associations professionnelles sont ainsi tenues de collaborer au niveau national. Une répartition régionale va à l'encontre d'une formation postgrade d'un haut niveau de qualité. Si on souhaite que la formation postgrade fasse l'objet d'une concurrence aux niveaux européen et international, une dispersion de l'organisation responsable à l'intérieur de la Suisse n'est pas souhaitable. La let. a admet à titre exceptionnel une autre organisation appropriée, dans la mesure où l'association professionnelle suisse ne peut ou ne veut pas entrer en ligne de compte. Une autre organisation comme responsable doit toutefois rester une exception. L'accréditation spéciale, prévue à l'al. 2 des dispositions transitoires, de programmes qui, avant l'entrée en vigueur de la loi, ont débouché sur l'octroi de titres postgrades fédéraux, correspond aussi au principe selon lequel les tâches de formation postgrade relèvent en général de la compétence des associations professionnelles suisses existantes. L'accréditation spéciale donne une longueur d'avance à ceux qui ont été jusqu'alors responsables d'un programme de formation postgrade par rapport à d'éventuels concurrents.

Conformément à la let. b, le programme de formation postgrade doit permettre d'atteindre les buts de la formation postgrade fixés par le Conseil fédéral (art. 7, al. 3) pour le titre postgrade en question. Parce qu'on peut atteindre des buts de différentes façons, le responsable de la formation postgrade est libre en ce qui concerne l'aménagement de ses programmes, tant qu'il permet d'atteindre le mieux possible les buts fixés par le Conseil fédéral. La loi part du principe que les buts

représentent un état idéal, que le responsable de formation peut, suivant les circonstances, atteindre de manière optimale mais pas complètement. C'est pourquoi elle exige simplement que le programme soit objectivement adéquat pour atteindre les buts de la formation postgrade.

Etant donné que le programme de formation postgrade est sous la responsabilité d'une association professionnelle suisse, il faut aussi qu'il soit accessible sur l'ensemble du territoire suisse. En particulier, les italophones intéressés doivent aussi y avoir accès. L'offre doit donc exister pour toute la Suisse (let. c). Ce qui ne signifie toutefois pas qu'il doit y avoir des places de formation pour chaque programme de formation postgrade dans toutes les régions linguistiques.

Une évaluation continue est nécessaire, qui montre pendant la formation postgrade les points forts et les points à améliorer. Il faut en outre une appréciation finale efficace, consistant en critères clairs et transparents permettant d'évaluer de manière fiable les connaissances⁷⁵, capacités⁷⁶ et aptitudes⁷⁷ professionnelles des candidats à la formation postgrade (let. d). Le but principal des évaluations intermédiaires est de donner aux candidats un feed-back sur leurs résultats afin d'améliorer l'efficacité de l'enseignement et de l'acquisition des connaissances. L'appréciation finale vise principalement à la prise de décision concrète en matière de promotion.

La let. e décrit la nature de l'enseignement. Il ne doit pas être uniquement théorique, ni se fonder exclusivement sur des expériences pratiques, mais combiner les deux aspects. Dans la partie théorique, il s'agit de transmettre un enseignement général. La partie pratique au contraire est consacrée aux activités spécialisées et au déroulement du travail. Théorie et pratique permettent de dispenser conjointement les connaissances, capacités et aptitudes spécifiques pour le titre postgrade correspondant.

La let. f exige du responsable du programme de fixer les critères et la procédure pour l'admission des établissements de formation postgrade. Entrent en ligne de compte comme établissements notamment les hôpitaux et instituts universitaires, les hôpitaux cantonaux et régionaux, les instituts, les cabinets médicaux privés et les pharmacies. L'association responsable vérifie si les établissements sont aptes à dispenser la formation postgrade. Si tel est le cas, on les compte parmi les établissements agréés.

Les personnes en formation doivent être amenées par les personnes avec lesquelles elles collaborent sur le plan professionnel dans les établissements de formation à participer personnellement aux activités et aux responsabilités des services de ces établissements. Une formation pratique de cette nature est nécessaire en vue de les préparer à l'activité liée à la spécialité (let. g).

Etant donné que l'Etat crée seulement les conditions pour une reconnaissance au niveau fédéral de la formation postgrade, le responsable de la formation doit assumer les coûts du programme. Il assure son financement mais peut répercuter dans une large mesure les coûts liés à sa tâche sur les personnes en formation. Toute

⁷⁵ Connaissances: savoir enregistré et actualisé qui peut être évalué par des tests de connaissances.

⁷⁶ Par capacités, on entend la situation initiale psychique et physique d'une personne lui permettant de fournir certaines performances. Les capacités peuvent être prédisposées ou acquises par un apprentissage.

⁷⁷ Aptitudes: maîtrise d'activités et de processus de travail simples acquis par l'apprentissage et pouvant être appliqués aisément.

personne qui a pu se former dans une large mesure aux frais de l'Etat, devrait être à même de suivre une formation postgrade sous sa propre responsabilité. Le responsable de la formation postgrade organise cette formation, qui en définitive relève de la responsabilité personnelle des personnes en formation, pour la profession et dans l'intérêt de celle-ci. Le principe s'appliquant aux frais à assumer par les personnes en formation est le même que celui s'appliquant aux émoluments. Les établissements de formation postgrade ne doivent pas exiger des frais qui vont au-delà de la couverture des frais courants. Les frais doivent être proportionnés et respecter le principe de l'égalité en droit. Etant donné que les personnes en formation participent aux services des établissements de formation, elles peuvent, au moins en partie, compenser par leurs prestations, le coût de leur formation postgrade (let. h).

Les titulaires d'un diplôme fédéral doivent avoir accès à la formation postgrade indépendamment de toute appartenance à une association professionnelle (let. i). L'accès à la formation postgrade ne doit pas être subordonné au soutien des personnes en formation à la politique de l'association professionnelle.

Le programme doit être complété par les structures d'organisation et les procédures nécessaires pour atteindre les buts de la formation postgrade. Le meilleur programme ne permettra pas d'atteindre les buts en l'absence d'un bon responsable. C'est pourquoi l'évaluation du programme englobe aussi celle du responsable. Les structures d'organisation doivent motiver et offrir un environnement favorable à la concurrence et aux prestations de qualité; les procédures doivent stimuler et encourager la responsabilité personnelle; les mesures doivent susciter la créativité et l'innovation. D'une manière tout à fait générale, il y a lieu de créer un climat de confiance, de collaboration et de soutien mutuel. Une évaluation continue est nécessaire aussi bien du point de vue des personnes en formation que de celui des établissements de formation et de l'organisation des examens. S'agissant des structures d'organisation, il s'agit de montrer les moyens financiers et en personnels dont dispose le responsable de la formation (let. k).

Les personnes en formation doivent pouvoir se défendre contre les abus de pouvoir et les discriminations (let. l). Par conséquent, il est nécessaire que le programme de formation postgrade prévoie une autorité indépendante devant laquelle recourir contre toute décision du responsable de la formation postgrade (art. 19) qui prolonge le temps de formation postgrade en refusant de décompter des périodes de formation, qui n'apprécie pas à leur juste valeur des prestations ou des examens dans leur totalité, qui refuse d'octroyer le titre postgrade ou qui refuse de reconnaître des établissements de formation. Etant donné que le système d'accréditation ne change pas le statut juridique de l'organisation responsable de la formation postgrade, la let. l requiert de la part de ce responsable d'abord une autorité de recours interne indépendante. Le recours doit permettre à la personne concernée d'obtenir, dans les cas énumérés dans l'art. 19, une décision émanant d'une autorité indépendante. Seules quelques décisions très importantes pour la personne en formation rendues par cette autorité de recours indépendante sont susceptibles d'un recours devant la commission fédérale de recours (art. 19 et 20).

La let. m oblige le responsable de la formation à collaborer avec les hautes écoles universitaires. Celles-ci dispensent la formation médicale scientifique. Dans l'intérêt d'une formation postgrade continue, on doit faire appel à elles également pour l'organisation, la réglementation et le déroulement de la formation vu leur savoir-faire dans les domaines de l'enseignement et de la recherche. Le responsable de la formation décide dans les limites de sa compétence de l'intensité de cette collabora-

tion dans l'intérêt d'une formation postgrade de haute qualité. En tout cas, il doit chercher à collaborer avec les hautes écoles universitaires.

Dans les limites de sa compétence en matière d'exécution, le Conseil fédéral est habilité, en vertu de l'art. 23, à préciser les critères d'accréditation. Toutefois, le degré de précision des dispositions d'exécution dépend de la qualité du programme de formation postgrade existant. Des dispositions d'exécution trop détaillées limitent considérablement la marge de manœuvre dont dispose l'organisation responsable de la formation quant à l'aménagement de celle-ci, ce qui n'est pas nécessaire tant que le programme de formation est de bonne qualité.

Art. 14 Procédure d'accréditation

Un programme de formation postgrade n'est pas accrédité automatiquement mais sur demande de l'organisation qui en est responsable. Au sens de la loi, la qualité de la formation postgrade doit sans cesse être améliorée dans la mesure du possible et être adaptée aux développements les plus récents (al. 1).

Le rapport de l'organisation responsable contient une auto-évaluation indiquant comment les buts de la formation postgrade sont réalisés et s'ils sont atteints. En même temps, il fournit la preuve pour l'examen des données et des déclarations qu'il contient (al. 2). L'auto-évaluation requiert des examens complets de la part de l'organisation responsable, qui doit y procéder en collaboration avec toutes les personnes impliquées dans la formation, y compris les personnes en formation.

Avant sa décision sur l'accréditation, le DFI demande l'avis du Comité de la formation postgrade. Celui-ci vérifie le rapport de l'organisation responsable de la formation pour déterminer si l'auto-évaluation est assez parlante à propos de la qualité des programmes de la formation postgrade et de la structure de l'organisation du responsable de la formation (art. 18, al. 1, let. b). Le DFI est libre, dans sa décision – selon qu'il considère comme remplies les conditions d'accréditation – d'accorder l'accréditation pour tous les titres postgrades du programme de formation postgrade ou seulement pour certains d'entre eux (al. 3, let. a). Si certaines améliorations lui semblent encore possibles, il peut assortir l'accréditation de charges portant par exemple sur le programme de formation, les structures de l'organisation ou la procédure (al. 3, let. b). Ces charges sont contraignantes pour l'organisation responsable, qui, deux ans après leur imposition, doit prouver qu'elles sont remplies (art. 15, al. 3).

Chaque procédure d'accréditation se révèle pour l'organisation responsable du programme de formation postgrade coûteuse en temps et en argent. C'est pourquoi l'accréditation est valable pour une période déterminée (al. 4). On s'est fondé sur les expériences faites à l'étranger, notamment aux Etats-Unis pour choisir la durée de validité de sept ans.

Si le renouvellement de l'accréditation d'un programme de formation postgrade est refusé, les personnes en formation n'ont plus la possibilité d'obtenir un titre postgrade. Dans ce cas, il incombe au Département de trouver une solution satisfaisante et, en particulier, de régler leur situation juridique (al. 5).

Art. 15 Contrôle

Toute modification apportée à un programme de formation postgrade accrédité doit être annoncée (al. 1), afin de permettre au DFI de s'assurer que les modifications

apportées satisfont aux critères d'accréditation. Si tel n'est pas le cas, le Département peut essayer de corriger le tir en assortissant les modifications annoncées de nouvelles charges (al. 2). L'organisation responsable a deux ans pour prouver que les charges sont remplies. Si elle ne peut pas le prouver, le DFI a la possibilité, soit d'imposer de nouvelles charges, soit de retirer l'accréditation (al. 3). En cas de retrait, le DFI doit s'occuper des personnes en formation concernées (art. 14, al. 5).

275.431.33 Comité de la formation postgrade (Section 3)

Cette section est consacrée à la réglementation relative au Comité de la formation postgrade (art. 16) et à son domaine d'activités (art. 17).

Art. 16 Composition et organisation

Le comité de la formation postgrade accompagne la formation postgrade; il est d'une certaine manière le pendant du Comité directeur des examens fédéraux pour les professions médicales. A l'instar des membres de ce dernier, ceux du Comité de la formation postgrade sont nommés par le Conseil fédéral (al. 1).

Ce comité doit être composé de spécialistes qui disposent de la compétence et du savoir-faire nécessaires pour apprécier les problèmes de la formation postgrade et conseiller de manière compétente le DFI. C'est pourquoi il doit comprendre non seulement des membres possédant les connaissances nécessaires du corps de métier concerné, mais aussi des membres en mesure d'assumer la tâche de contrôle et de coordination de la Confédération et des cantons. La formation postgrade se base sur la formation dispensée par les hautes écoles universitaires; c'est pourquoi celles-ci doivent être représentées au sein du Comité de la formation postgrade (al. 2). Le Comité se donne un règlement interne, qui doit être approuvé par le DFI (al. 3).

Le Comité directeur et le Comité de la formation postgrade doivent collaborer étroitement. C'est pourquoi l'art. 22 oblige les deux comités à coordonner leurs activités. En vertu de cette disposition, un représentant du Comité directeur occupe d'office un siège au sein du Comité de la formation postgrade.

Art. 17 Tâches

A l'instar du Comité directeur, le Comité de la formation postgrade assume tant une fonction d'autorité qu'une fonction d'organe consultatif.

En qualité d'organe consultatif, il donne son avis sur toutes les questions de la formation postgrade (*al. 1, let. a*), que ce soit le DFI qui lui présente des problèmes particuliers ou qu'il soulève de lui-même des problèmes et qu'il les soumette à l'appréciation du DFI. Il donne aussi son avis sur les demandes d'accréditation (*al. 1, let. b*).

Le Comité de la formation postgrade fait régulièrement rapport au DFI (*al. 1, let. c*). Le DFI peut exercer sa fonction normale de surveillance. Ces rapports doivent non seulement informer de l'activité du Comité, mais aussi signaler les problèmes de la formation postgrade et proposer des améliorations. Par ailleurs, le Comité de la formation postgrade décide, d'une part, des conditions à remplir et des formations complémentaires à suivre par les titulaires de titres postgrades étrangers non reconnus en vue d'obtenir un titre postgrade fédéral et, d'autre part, dans quelle mesure

les périodes de formation postgrade à l'étranger peuvent être prises en compte (al. 1, let. d et e).

275.431.4 Formation continue (chapitre 3)

Le législateur est d'avis que la formation continue entre dans le cahier des charges normal d'une personne qui exerce une profession médicale. On a renoncé cependant à créer une obligation légale de suivre la formation continue. Le contrôle administratif que cela impliquerait serait une trop lourde charge. Le législateur préfère poser le principe de la responsabilité personnelle en matière de formation continue.

La Confédération n'a pas la tâche de garantir la formation continue en organisant des cours de perfectionnement. La formation continue ne se résume certes pas uniquement à participer à des cours de perfectionnement. L'étude continue des nouvelles publications scientifiques ne peut être ni ordonnée ni contrôlée. Il ne relève pas non plus des tâches de la Confédération de proposer de telles publications, qui sont actuellement en nombre suffisant. Il est cependant important que les personnes des professions médicales utilisent l'offre existante.

Aujourd'hui, toute personne qui veut tenir à jour les capacités professionnelles qu'elle a acquise se doit de suivre une formation continue. Face à l'évolution constante dans le domaine de la santé publique, au développement des sciences et de la technique, les personnes de profession médicale ne peuvent pas rester des années au niveau des connaissances acquises à la fin de leur formation postgrade. Le but de la formation continue est ainsi fixé. Elle se fonde sur la formation de base et la formation postgrade, qui garantissent que les candidats ayant subi avec succès l'évaluation finale peuvent exercer de manière indépendante dans le domaine du diplôme ou du titre de spécialiste (ou postgrade) correspondant. La tâche de la formation continue est de développer cette aptitude professionnelle. Il s'agit également d'améliorer, d'approfondir et d'élargir les connaissances et les capacités professionnelles. La personne qui se contente de maintenir ses capacités au niveau acquis à l'issue de la formation postgrade régresse parce que l'environnement s'améliore constamment et exige après un certain temps des capacités supérieures. C'est pourquoi le but de la formation continue est non seulement le maintien, mais également l'élargissement et l'approfondissement des aptitudes et des connaissances acquises à l'issue de la formation postgrade.

Art. 18 Formation continue obligatoire

Si l'art. 18 institue une obligation, celle-ci ne peut en fin de compte pas être imposée. On est en présence de ce qu'on appelle une «lex imperfecta». Vu l'importance de la formation continue, il semble cependant nécessaire d'inscrire cette obligation dans la loi, qui reprend là un principe général d'éthique médicale. Une telle disposition a cependant certaines conséquences au niveau du droit, notamment concernant l'appréciation de la négligence lorsque la responsabilité civile est invoquée.

Etant donné que la formation continue relève de la responsabilité personnelle de la personne concernée, celle-ci doit en assumer les coûts.

275.431.5 Voies de droit, surveillance et coordination (chapitre 4)

275.431.51 Voies de droit (Section 1)

Art. 19 Décisions de l'organisation responsable d'un programme de formation postgrade

Les décisions des autorités fédérales en matière de formation sont tranchées depuis longtemps conformément à la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA; RS 172.021). L'applicabilité de la procédure administrative à ces décisions découle de l'art. 1 PA et ne doit pas être mentionnée spécialement. L'art. 20 élargit cependant le champ d'application de la PA à certaines décisions prises par l'organisation responsable du programme de formation postgrade dans le cadre d'un programme accrédité. Etant donné que ces décisions peuvent faire l'objet d'un recours devant la Commission fédérale de recours (art. 20, al. 1, let. b), elles doivent être prises par l'organisation responsable et par son autorité de recours interne (cf. art. 13, al. 1, let. l) conformément aux dispositions de la loi sur la procédure administrative. Il s'agit surtout de décisions dont la légalité est tellement importante pour la personne en formation qu'un contrôle par une autorité judiciaire fédérale apparaît indispensable. Pour ce type de décisions, la Commission fédérale de recours (art. 20) traitera exceptionnellement les dispositions applicables du programme de formation postgrade comme du droit fédéral public, cela à des fins de contrôle.

Art. 20 Commission de recours

Selon la présente modification, les décisions ne feront désormais plus l'objet d'un recours devant le DFI mais devant une commission de recours à créer. Celle-ci aura le statut d'instance de recours selon l'art. 71a PA. Pour les jugements de la commission de recours dans le cas de «contestations de caractère civil» au sens de l'art. 6 CEDH, les conditions exigées par la Convention européenne des droits de l'homme sont ainsi remplies. L'institution de la Commission de recours relève du Conseil fédéral, qui en fixe aussi l'organisation, c'est-à-dire le secrétariat. L'al. 2 régit la composition de la commission. Etant donné que la commission de recours doit statuer principalement sur des problèmes spécifiques en rapport étroit avec la formation et la formation postgrade dans le domaine médical, elle devra comprendre, en plus du président et du vice-président devant justifier d'une formation en droit et d'une expérience judiciaire, des experts qui sont familiarisés avec le domaine de la formation. Bien évidemment, ces juges nommés pour quatre ans devront être indépendants conformément à l'art. 6 CEDH, étant donné qu'ils seront nommés pour un mandat d'une durée fixe et qu'ils auront les prérogatives fixées à l'art. 71c PA. Au sens de l'art. 57, al. 2, PA et conformément à l'art. 23 de l'ordonnance du 3 février 1993 concernant l'organisation et la procédure des commissions fédérales de recours et d'arbitrage (RS 173.31), la commission de recours pourra statuer sur la base d'un débat, de sorte que les conditions quant à la publicité prescrites à l'art. 6 CEDH sont remplies.

Lorsque les résultats d'examens et la reconnaissance ou la non-reconnaissance d'établissements de formation sont contestés, la commission de recours statuera en dernier ressort sur la base de l'art. 99, al. 1, let. f (al. 3). Pour les examens, les dispositions de la PA s'appliquent en partie seulement (art. 2, al. 2, PA).

Les recours formés contre les décisions rendues par le DFI dans le cadre de la procédure d'accréditation (art. 14, al. 3, art. 16, al. 3, 2^e phrase) seront tranchés par le président et les deux vice-présidents de la commission de recours. Les juges laïcs des professions médicales, qui composent les deux tiers de la commission de recours, pourrait en effet mettre en question l'indépendance de celle-ci dans le cas de l'accréditation d'un programme de formation, par exemple, vu l'importance qu'elles revêt pour l'organisation responsable.

275.431.52 Surveillance (Section 2)

Art. 21 Surveillance

La surveillance de l'exécution de la présente loi relèvera du Conseil fédéral. En revanche, c'est le DFI qui sera responsable de la mise en œuvre de la loi. Conformément à l'art. 2, al. 2, la direction et l'administration de tout ce qui concerne les examens des professions médicales sont sous la surveillance directe du DFI, qui peut de cette façon intervenir dans les prérogatives des hautes écoles universitaires des cantons.

Vis-à-vis de l'organisation responsable du programme de formation postgrade, le DFI, en tant qu'organe d'accréditation, est également organe de surveillance. En raison de cette compétence, le Département peut collecter des informations et prendre des mesures pour que l'organisation responsable de la formation postgrade organise effectivement cette formation dans le cadre du programmes accrédité.

275.431.53 Coordination (Section 3)

Art. 22 Coordination

Les cantons et leurs hautes écoles universitaires sont responsables de la formation médicale. La formation postgrade a lieu dans le cadre d'un programme de formation postgrade accrédité. L'organisation responsable du programme doit collaborer avec les institutions cantonales de la formation postgrade et avec les hautes écoles universitaires. Le devoir de coordination au niveau de l'exécution incombe au comité directeur et au comité de la formation postgrade. Ces comités doivent veiller, en s'informant mutuellement et en collaborant, que leurs mesures et leurs décisions ne se contredisent pas mais se complètent de manière judicieuse. La délégation de représentants dans l'autre comité garantira la collaboration.

275.431.6 Dispositions finales (chapitre 4)

Art. 23 Exécution

Le Conseil fédéral édictera les dispositions d'exécution du projet de révision.

II *Dispositions transitoires*

Ces dispositions doivent maintenir les droits acquis des personnes qui ont obtenu des diplômes et titres selon l'ancien droit et veiller en même temps à ce que les personnes des professions médicales n'ayant pas encore obtenu de titres de formation postgrade selon le nouveau droit puissent encore bénéficier le plus largement possible de la libre circulation.

Toute personne titulaire d'un titre délivré par une organisation privée qui est équivalent à un titre postgrade selon le nouveau droit pourra, en vertu de l'*al. 1*, continuer à exercer les droits liés au titre postgrade. Une conversion formelle du titre ne sera pas nécessaire. Le Conseil fédéral dressera une liste des personnes des professions médicales qui sont autorisées à détenir un titre selon l'ancien droit. Sur la base de cette liste, elles pourront, au cas où elles voudraient exercer leur profession à l'étranger dans le cadre de la libre circulation, présenter aux autorités étrangères compétentes un titre postgrade reconnu. L'*al. 2* autorise le Conseil fédéral à accréditer, à titre spécial, un programme qui, avant l'entrée en vigueur de la présente loi, a abouti à l'octroi de titres équivalents à un titre postgrade fédéral. L'organisation responsable de ce programme accrédité à titre provisoire pourra déjà délivrer, pendant trois ans, des titres postgrades fédéraux. Ensuite, elle devra présenter une demande d'accréditation au DFI selon la procédure ordinaire (art. 15).

Conformément à l'*al. 3*, les médecins qui, lors de l'entrée en vigueur de la présente modification de loi, sont admis à exercer leur profession, n'auront pas besoin selon le nouveau droit d'un titre postgrade pour exercer librement sur l'ensemble du territoire suisse. Toutefois, étant donné que les titres postgrades constitueront à l'avenir le point de rattachement pour les questions concernant les tarifs, la formation continue et le remboursement par les assurances, les médecins en exercice se sentiront menacés aux niveaux de leur existence et de leur qualité professionnelle. C'est pourquoi ils sont intéressés, dans le cadre des dispositions transitoires, à obtenir un titre postgrade. Le Conseil fédéral fixera les conditions leur permettant d'obtenir un titre postgrade fédéral correspondant à leur formation postgrade pratique et théorique.

275.5 Loi fédérale sur la libre circulation des avocats

En vertu de l'accord bilatéral sur la libre circulation des personnes, les parties contractantes doivent prendre les mesures nécessaires à la reconnaissance réciproque des diplômes, des certificats et autres titres, conformément aux directives communautaires contenues dans l'annexe III de l'accord précité. S'agissant des avocats, la Suisse doit mettre en œuvre trois directives, afin que les avocats ressortissants des Etats membres de l'UE puissent exercer leur profession en Suisse. Le projet de loi sur la libre circulation des avocats (loi sur les avocats, LLCA) a donc été complété. La nouvelle loi sur les avocats fait l'objet d'un message séparé.

276 Mesures d'accompagnement à l'introduction de la libre circulation des personnes

276.1 Partie générale

276.11 Situation initiale

L'introduction progressive de la libre circulation des personnes entre les pays membres de l'Union européenne (ci-après: UE) et la Suisse implique l'obligation de renoncer à tout contrôle discriminatoire en matière de conditions de travail des ressortissants des Etats membres de l'UE. Concrètement, cela signifie, pour la Suisse, l'abandon progressif des dispositions correspondantes de l'ordonnance limitant le nombre des étrangers (OLE; en particulier des art. 7 et 9). Cette perspective provoque des craintes dans la population, comme cela fut d'ailleurs déjà le cas lors de la votation de 1992, que ne s'installe un dumping social.

Même si, au niveau européen, l'introduction de la libre circulation des personnes n'a pas eu pour effet de provoquer de nivellement des salaires entre les différents Etats membres, il n'en demeure pas moins que ces craintes doivent être prises au sérieux. Compte tenu du niveau général des prix et des salaires dans notre pays, on ne saurait d'emblée exclure que le processus redouté ne se produise, et ce en particulier dans les régions et cantons frontaliers où, incontestablement, la libéralisation entraînera une concurrence plus forte que ce n'est le cas aujourd'hui.

C'est pour ces raisons que le Conseil fédéral propose au Parlement un paquet de mesures d'accompagnement, élaboré sur la base de travaux préparatoires menés au sein d'un groupe de travail composé des partenaires sociaux et placé sous la direction de l'administration (OFDE), dans le but de prévenir le dumping social redouté.

276.12 But des mesures

Les mesures proposées dans le cadre du présent projet visent à instaurer un appareil législatif tendant à éviter que ne se produise, dans le cadre d'une circulation libéralisée des travailleurs entre la Suisse et les pays membres de l'UE, une sous-enchère sociale et/ou salariale au détriment des travailleurs résidant dans notre pays, ce que redoutent de nombreux milieux au sein de la population.

Il convient de souligner que ces mesures n'ont pas la même portée que les dispositions de l'actuelle ordonnance limitant le nombre des étrangers. En particulier, on passe d'un système général et préventif de contrôle des conditions de salaire et de travail à un système de contrôles ponctuels, qui s'ils révèlent des abus dans une branche, peuvent conduire à l'adoption de mesures (extension facilitée de conventions collectives de travail ou adoption de contrats-types de travail).

Il s'agit pour l'essentiel de définir un noyau central de dispositions tendant à la protection des travailleurs et qui, de par leur importance pour un marché du travail équilibré, doivent être respectées par tout intervenant sur ce marché, quel que soit son lieu de provenance ou de domicile. Il va sans dire qu'en vertu du principe de non-discrimination, ces dispositions s'appliquent aussi bien aux ressortissants suisses qu'européens, aux personnes résidant en Suisse ou dans un pays membre de l'UE.

Chacune des mesures présentées ci-dessous vise à répondre à un aspect spécifique des problèmes qui pourraient se poser en l'absence de mesures d'accompagnement. L'ensemble des mesures est nécessaire pour arriver à une solution globale satisfaisante, offrant une couverture adéquate des différents risques.

276.13 Présentation des mesures

Les mesures évoquées concernent en substance l'élaboration d'une réglementation des conditions de travail des travailleurs envoyés en Suisse pour une durée limitée par des entreprises ayant leur siège à l'étranger (travailleurs détachés), la possibilité d'introduire en cas d'abus des salaires minimaux par voie de contrats-types de travail, ainsi que l'allègement des conditions mises à l'extension des conventions collectives de travail.

276.131 Nouvelle loi fédérale sur les travailleurs détachés

A. Généralités

Le détachement de travailleurs peut se rencontrer sous trois formes différentes. Premièrement, et c'est le cas le plus fréquent, un employeur détache une partie de ses travailleurs pour exécuter, en son nom et pour son propre compte, une prestation de travail dans un Etat autre que l'Etat dans lequel il a son siège et dans lequel les travailleurs exécutent habituellement leur prestation de travail. Ce phénomène se rencontre le plus souvent dans les secteurs de la construction et du génie civil, ainsi que dans le secteur industriel. Sous l'effet de la mondialisation des échanges commerciaux, il est vraisemblable que cette pratique tendra à se généraliser et à toucher d'autres secteurs, notamment celui des services.

La deuxième forme de détachement se rencontre lorsque un employeur envoie des travailleurs dans une entreprise ou une filiale appartenant au groupe mais se trouvant dans un autre Etat que celui dans lequel l'employeur a son siège.

Enfin, la troisième forme de détachement est celle consistant, pour une entreprise bailleresse de main-d'œuvre, à envoyer des travailleurs dans un Etat tiers en tant que travailleurs intérimaires ou mis à disposition d'une entreprise utilisatrice.

A noter que le thème de la location transfrontalière de personnel ne fait pas l'objet d'une libéralisation dans le cadre des accords bilatéraux entre notre pays et l'UE. Ce secteur est expressément exclu des prestations de services libéralisées par l'accord. De ce fait, l'art. 12 de la loi sur le service de l'emploi et la location de service, qui interdit la location de personnel en provenance de l'étranger, peut subsister dans notre ordre juridique. Le présent projet ne contient dès lors aucune mesure en ce domaine.

Dans tous les cas de détachement, les travailleurs concernés restent soumis au contrat de travail qui les lie à leur employeur, sont payés selon les conditions en vigueur dans le pays dans lequel ils exécutent habituellement leur prestation de travail et restent soumis aux systèmes de sécurité sociale de ce même Etat.

On se rend immédiatement compte que le danger de dumping social est important, en particulier pour un pays qui, tel la Suisse, pratique des hauts salaires et offre des conditions de protection sociale modernes.

Le sujet a déjà retenu l'attention de l'Union européenne en 1990, époque à laquelle la Commission édictait une première proposition de directive sur le détachement de travailleurs. En particulier en raison des conflits d'intérêts entre Etats membres de l'UE, un consensus fut difficile à trouver. Ce fut finalement le cas en 1996. Entre temps, l'Allemagne et la France avaient adopté des législations internes sur ce thème, ne pouvant attendre la directive communautaire.

Le projet de loi fédérale présenté ici tient compte à la fois de la version définitive de la directive communautaire (96/71), telle qu'elle a été adoptée par le Parlement et le Conseil européens le 16 décembre 1996, et des expériences faites dans les deux pays précités sur la base de leurs législations internes.

B. Présentation du projet de loi

La loi a pour but de prévenir que l'exécution de mandats (publics ou privés) par des travailleurs détachés n'entraîne une sous-enchère salariale et/ou sociale au détriment des travailleurs en Suisse. Dans ce but, la loi établit les conditions minimales de travail et de salaire qui doivent être garanties aux travailleurs détachés en leur déclarant applicable un certain nombre de normes en vigueur en Suisse.

Le catalogue des normes à respecter et des domaines concernés correspond à celui de la directive communautaire. Il s'agit des domaines suivants:

- a. la rémunération;
- b. la durée du travail et du repos;
- c. les vacances;
- d. la sécurité, la santé et l'hygiène au travail;
- e. la protection des femmes enceintes ou accouchées, des enfants et des jeunes;
- f. l'égalité de traitement entre hommes et femmes;

pour autant qu'ils soient traités dans:

- des lois ou ordonnances fédérales;
- des conventions collectives de travail étendues;
- des contrats-types de travail (salaires minimaux).

Pour le surplus, le projet de loi s'attache à décrire à quels types de travaux la loi est applicable et quel est son champ temporel d'application, à prévoir quelques obligations accessoires pour l'employeur pratiquant le détachement, à déterminer la procédure à respecter en cas de détachement ainsi qu'à instituer un processus de mise en application des sanctions administratives et pénales. La loi contient enfin des dispositions de procédure civile (for et droit d'action).

Le problème du détachement n'est pas un problème exclusivement lié à nos relations avec l'Union européenne. Il n'est en effet pas rare que des entreprises provenant de pays non-membres de l'UE viennent exécuter des travaux dans notre pays. De ce fait, la loi a pour vocation de s'appliquer à toute situation de détachement, en provenance d'un Etat membre de l'UE ou d'un pays tiers. Comme l'ordonnance du Conseil fédéral limitant le nombre des étrangers (OLE; RS 823.21) restera en vigueur pour les ressortissants de pays tiers et que donc, pour ces derniers, le contrôle du respect des conditions de travail et de salaire en usage dans la branche et la localité demeurera également, il s'agira, au niveau de l'ordonnance d'exécution de la loi sur

les travailleurs détachés, de prévoir les règles de coordination nécessaires entre la loi et l'OLE afin d'éviter des doublons de procédure (en matière d'annonce surtout).

276.132 Introduction de salaires minimaux

A. Généralités

Dans les branches et professions au sein desquelles il n'y a pas de convention collective de travail, l'instrument de l'extension (voir ci-dessous, ch. 276.133) est inefficace. Il peut alors être fait recours à un autre instrument: le contrat-type de travail (CTT).

Un contrat-type de travail peut régler toute matière susceptible d'être contenue dans un contrat individuel de travail (art. 359 CO). Il joue un rôle subsidiaire par rapport à la convention collective de travail puisqu'il sert à combler les lacunes dans les domaines économiques dans lesquels il n'existe pas de convention collective de travail (ci-après: CCT), faute d'organisation des travailleurs, par exemple.

Le contrat-type de travail présente toutefois un inconvénient majeur qui le rend inapte à atteindre le but recherché ici: selon le Code des obligations, le CTT ne peut contenir que des règles dispositives auxquelles les parties à un contrat individuel peuvent déroger sans même avoir à respecter la forme écrite (art. 360 CO).

B. Modification du Code des obligations

Par une modification du Code des obligations, il s'agit de prévoir expressément que, face à une situation de sous-enchère abusive et répétée, un salaire minimum obligatoire peut être fixé par un contrat-type. Cette proposition représente donc une exception au caractère dispositif des CTT.

Toutefois, le droit suisse du travail est fortement marqué par le principe de la liberté contractuelle auquel la fixation de salaires minimaux par un organe étatique constitue une atteinte sérieuse. Il s'agit de déterminer un cadre précis dans lequel une telle intervention peut être envisagée. Premièrement, il ne saurait s'agir ici d'une mesure générale et préventive. Ce n'est qu'en présence d'une situation de sous-enchère abusive et répétée que l'Etat sera habilité à édicter un contrat-type portant sur des salaires minimaux. Deuxièmement, l'Etat ne pourra pas intervenir de sa propre initiative. Le projet prévoit en effet que tant les cantons que la Confédération doivent instituer une commission tripartite chargée d'observer le marché du travail et de juger de l'évolution de celui-ci suite à l'introduction de la libre circulation des personnes. Si cet organe tripartite constate, dans un canton, une région ou sur le plan national, que les salaires et/ou les conditions de travail dans une branche font abusivement l'objet d'une sous-enchère, il pourra déposer auprès de l'autorité compétente une demande tendant à l'adoption d'un CTT fixant des salaires minimaux pour la branche concernée. Il appartiendra également à la commission de faire une proposition concrète à l'autorité quant au montant de ces salaires minimaux. Enfin, la mesure doit jouer un rôle subsidiaire par rapport aux conventions collectives. Un CTT fixant des salaires minimaux n'est en effet envisageable que dans les branches dans lesquelles il n'existe pas de conventions collectives, dans lesquelles la convention collective ne contient aucune disposition salariale ou ne peut être étendue du fait que les conditions légales de l'extension ne sont pas réalisées.

S'agissant de l'exécution de la mesure, elle est laissée aux partenaires sociaux, auxquels la loi ouvre un droit d'action en constatation, ainsi qu'aux travailleurs individuellement devant les juridictions compétentes. Par ailleurs, l'art. 360*b* prévoit que la commission tripartite sera chargée de suivre l'évolution de la situation et de proposer à l'autorité compétente, le cas échéant, une modification ou une suppression des salaires minimaux.

276.133 Extension facilitée des conventions collectives de travail

A. Généralités

Une convention collective de travail n'est en principe destinée qu'à régler les relations de travail entre les employeurs et les travailleurs membres des associations signataires de ladite convention. Sous certaines conditions, une CCT peut toutefois faire l'objet d'une décision d'extension. Cette décision est le fait du Conseil fédéral si le champ d'application de la CCT étendue porte sur l'ensemble du territoire suisse ou sur celui de plusieurs cantons, du gouvernement cantonal lorsque le champ d'application est limité à un seul canton. Une fois étendue, la convention acquiert ce qu'il est convenu d'appeler la «force obligatoire». Autrement dit, une convention étendue s'applique, au sein du champ d'application géographique tel que la convention le définit, à tous les employeurs et à tous les travailleurs d'une branche ou d'un secteur économique, indépendamment du fait qu'ils soient ou non membres des associations signataires de la CCT. L'extension n'intervient jamais d'office. Elle doit faire l'objet d'une requête de toutes les associations parties à la convention.

L'institution de l'extension des CCT a pour but essentiel de promouvoir la paix sociale et un certain standard minimum s'agissant des conditions de travail offertes aux travailleurs concernés en favorisant la conclusion de CCT. Il se pourrait en effet que, en l'absence d'extension, certaines CCT ne puissent simplement pas être maintenues en vigueur en raison des possibles avantages concurrentiels qui pourraient se présenter sur le marché en faveur des employeurs non liés par une CCT. Ces derniers seraient en effet en mesure d'offrir leurs prestations à des prix nettement inférieurs à ceux exigés par les employeurs liés, à cause de la différence de coûts générée par les conditions de travail garanties par la CCT.

Dans la mesure où, du fait de l'extension, une convention collective n'est plus applicable en fonction de la qualité de membre d'une association signataire, mais à tous les employeurs et travailleurs d'une branche sur un territoire donné, il apparaît que cet instrument peut s'avérer particulièrement bien adapté pour combattre une éventuelle sous-enchère sociale et salariale provoquée par l'irruption sur le marché du travail d'intervenants étrangers connaissant des conditions de travail et de rémunération inférieures à celles généralement pratiquées en Suisse.

Un autre élément est particulièrement important: sous réserve de la décision d'extension elle-même, le recours à l'extension de CCT dans le but de combattre le dumping social n'implique aucune intervention de l'Etat. Les partenaires sociaux de la branche considérée sont seuls compétents pour apprécier le point de savoir s'il est opportun ou non de conclure une CCT puis de décider, souverainement, s'ils vont en solliciter l'extension ou pas. Il appartient à l'Etat d'offrir les instruments nécessaires et de laisser aux partenaires sociaux le soin de, premièrement, déterminer ce qui est bon pour leur secteur économique et, deuxièmement, de savoir s'ils veulent ou non faire usage des instruments mis à leur disposition.

C'est pour ces raisons que nous proposons, pour les situations d'abus, de permettre une extension facilitée de certaines dispositions des conventions collectives. Cette seule mesure n'est toutefois pas suffisante. Il convient également d'apporter quelques modifications aux possibilités de contrôle de l'application d'une CCT, par ailleurs également confié aux partenaires sociaux.

B. Facilitation de l'extension

Dans sa teneur actuelle, l'art. 2, ch. 3, de la loi fédérale permettant d'étendre le champ d'application de la convention collective de travail, du 28 septembre 1956 (RS 221.215.311; ci-après: LECCT) exige, pour qu'une extension puisse être prononcée, la réalisation de trois majorités:

1. les employeurs liés par la convention doivent former la majorité des employeurs auxquels la convention s'appliquera après son extension,
2. les travailleurs liés par la convention doivent former la majorité des travailleurs auxquels la convention s'appliquera après son extension,
3. les employeurs liés par la convention doivent occuper la majorité des travailleurs de la branche ou de la profession.

La même disposition permet, si des circonstances particulières le justifient, de faire abstraction de la deuxième majorité, à savoir celles des travailleurs.

En instituant ces trois majorités, le législateur a voulu conférer à l'institution de l'extension d'une CCT une certaine légitimité démocratique. A l'examen, on se rend néanmoins compte que la solution retenue des trois majorités doit être relativisée, sur un point au moins.

L'exigence de la réalisation d'une majorité de la part des travailleurs ne se justifie pas de la même manière que ce n'est le cas pour les employeurs. En effet, on peut affirmer que les travailleurs ont toujours intérêt à pouvoir disposer d'une CCT dont ils profitent en voyant leurs conditions de travail améliorées et des droits minimaux (salaire, horaire, vacances, etc.) leur être garantis. D'ailleurs, le législateur de 1956, conscient de cet état de fait, a déjà permis qu'il soit dérogé à cette exigence. Actuellement, les partenaires sociaux sollicitent de plus en plus souvent une telle dérogation et il paraît judicieux de renoncer purement et simplement à cette condition. Cela permettra de simplifier la procédure en évitant tant aux parties requérantes qu'à l'autorité appelée à statuer de devoir faire de longues et coûteuses investigations pour s'assurer de la réalisation de la majorité des travailleurs ou pour se convaincre de la nécessité d'y déroger. Dès lors, la proposition d'abandonner l'exigence de la majorité des travailleurs n'apporterait donc pas de grand changement par rapport à la pratique actuelle.

Outre ce point dont la portée pratique peut être qualifiée de moindre importance, la mesure proposée consiste à permettre, lorsqu'il est constaté dans une branche que les salaires et/ou les conditions de travail font abusivement l'objet, de façon répétée, d'une sous-enchère, de prononcer l'extension des dispositions relatives à la rémunération, à la durée du travail et du repos et au contrôle paritaire de la convention collective de la branche concernée en exigeant seulement la réalisation des deux quorums restants à hauteur de 30 % au lieu des 50 % applicables en situation normale.

Cette réduction des exigences relatives à la majorité des employeurs et au nombre de travailleurs que les employeurs liés doivent occuper doit permettre, pour faire face à

une situation de dumping, de prononcer l'extension de conventions collectives qui ne pourraient en temps normal faire l'objet d'une telle mesure.

Dans ce cas, le projet prévoit que la demande d'extension devra être présentée, en accord avec les parties signataires à la convention, par la commission tripartite instituée en application du nouvel art. 360b du code des obligations.

Le recours aux commissions tripartites se justifie par le rôle d'observation du marché du travail qui est confié à ce nouvel organe ainsi que par sa composition englobant les partenaires sociaux. Il appartiendra à la commission de voir si, dans une branche donnée, au niveau d'un canton, d'une région ou au plan national, on se trouve en présence d'une situation de dumping la légitimant à déposer une demande d'extension facilitée au sens de la nouvelle disposition. La décision finale, tant sur l'extension proprement dite que sur la réalisation des conditions posées à l'extension facilitée, appartiendra à l'autorité compétente pour prononcer l'extension.

La limitation matérielle aux trois domaines susmentionnés (rémunération, durée du travail et du repos et contrôles paritaires) s'explique par le fait qu'il s'agit de domaines que la loi sur le détachement de travailleurs déclare applicables aux travailleurs détachés et qui sont susceptibles de faire l'objet d'une réglementation conventionnelle. Les autres domaines indiqués à l'art. 2 du projet de loi sur le détachement de travailleurs – et repris de la directive européenne – font pour l'essentiel l'objet de réglementations de droit public qui trouvent quoi qu'il en soit à s'appliquer. Le recours à l'extension n'est donc pas indispensable en ce qui concerne ces derniers éléments.

Le Conseil fédéral a renoncé à prévoir l'extension facilitée des dispositions conventionnelles relatives aux vacances. Le droit aux vacances s'acquiert sur une longue période (en règle générale une année) alors que le détachement représente habituellement un statut de courte durée. Cela signifie que, pour les travailleurs détachés, le droit aux vacances se fondera pour l'essentiel sur la période d'activité dans l'Etat de provenance et non sur la base de leur activité limitée dans le temps en Suisse. Au surplus, l'octroi et la prise effective des vacances sont difficilement contrôlables, s'agissant de travailleurs détachés. Enfin, le code des obligations prévoit une durée minimale des vacances; cette réglementation est rendue applicable aux travailleurs détachés par le biais de la loi sur les travailleurs détachés.

Il convient enfin de préciser que, dans ce cadre, la notion de rémunération comprend toutes les dispositions de nature salariale que les parties à la CCT ont adoptées (salaire, 13^e salaire, augmentation de salaire, suppléments spéciaux pour travail de nuit, travaux pénibles, etc.).

L'extension des dispositions relatives aux contrôles paritaires se justifie par le fait qu'il serait vain de prévoir l'extension de la CCT sans simultanément doter les organes paritaires institués par la CCT du droit d'intervenir auprès des dissidents (employeurs et travailleurs non liés auxquels le champ d'application de la CCT est étendu).

C. Contrôle de l'application

La deuxième mesure proposée dans le cadre de la LECCT concerne les organes de contrôle de l'application de la CCT et vise à combler une lacune de la loi. Selon le droit en vigueur, les parties à la convention peuvent confier les tâches de contrôle à un organe paritaire. Ces dispositions peuvent être étendues. Selon l'art. 6 LECCT, les employeurs ou travailleurs dissidents peuvent demander l'institution d'un organe

de contrôle indépendant des parties s'ils ne souhaitent pas être contrôlés par l'organe paritaire. Les difficultés surgissent lorsqu'un employeur refuse de laisser l'organe paritaire procéder à un contrôle et, simultanément, ne demande pas l'institution de l'organe indépendant. Une telle attitude contraint les parties à agir par la voie judiciaire. Ces procédures sont en général très longues et le risque est grand que, jusqu'à ce que les parties disposent d'une décision définitive et exécutoire, des prétentions éventuelles des travailleurs ne soient prescrites. Il faut en effet bien voir que le but de cette procédure n'est pas la condamnation d'un employeur au versement aux travailleurs de prestations découlant du contrat de travail, mais bien de contraindre un employeur à tolérer un contrôle afin de déterminer si la CCT est respectée ou si, dans le cas contraire, les travailleurs pourraient émettre des prétentions. Ces prétentions feraient alors l'objet d'une autre procédure à laquelle les organes paritaires ne sont pas parties.

Cette lacune de la loi peut être comblée en prévoyant que les parties à la convention peuvent elles-mêmes demander l'institution d'un organe de contrôle indépendant. L'autorité compétente pour la désignation est la même que celle qui a prononcé l'extension de la CCT.

276.134 Problèmes particuliers

A. Les séjours de courte durée

Selon l'art. 27, al. 2, de l'annexe I à l'accord sur la libre circulation des personnes, les ressortissants communautaires devront requérir une autorisation de séjour avant toute prise d'une activité lucrative en Suisse, aussi longtemps que les mesures de restriction à la libre circulation des personnes prévues pendant le délai transitoire trouveront à s'appliquer.

Ultérieurement, les personnes (y compris les prestataires de services) n'accomplissant qu'un séjour de courte durée n'excédant pas trois mois n'auront plus besoin d'autorisation. Il demeure néanmoins possible de soumettre tous les ressortissants de pays membres de l'UE à une obligation d'annonce indépendante de la durée de leur séjour (art. 2, al. 4, annexe I). Après l'écoulement du délai transitoire de deux ans durant lequel des mesures de restriction à la libre circulation peuvent être prises, il est prévu d'étendre cette obligation aux employeurs en complétant l'ordonnance concernant l'entrée et la déclaration d'arrivée des étrangers (RS 142.211) par les dispositions correspondantes.

B. Les pseudo-indépendants

Le Conseil fédéral n'a prévu aucune mesure spéciale en ce qui concerne les travailleurs dits pseudo-indépendants dans la mesure où l'ordre juridique suisse permet de résoudre à satisfaction les éventuels problèmes de qualification du contrat de travail. En effet, le projet de loi sur les travailleurs détachés précise expressément que la notion de travailleurs se définit selon le droit suisse. Or, ce point est clairement réglé dans notre pays. La pratique des tribunaux⁷⁸ et la doctrine⁷⁹ prennent en compte une série de critères qui permettent de définir si une relation contractuelle

⁷⁸ Notamment ATF du 21 mars 95 dans Plädoyer 4/1995; ATF **112** II 41; ATF **107** II 430.

⁷⁹ Notamment, Brunner/Bühler/Waeber, Commentaire du contrat de travail, 1996, p. 9 et ss; Streiff/Von Kaenel, Arbeitsvertrag, 1992, p. 32 et ss; Rehbinder, Berner Kommentar, 2. Teilband, 1. Abschnitt, p. 46 et ss.

ressortit ou non au contrat de travail. Les critères formels, tels par exemple l'intitulé du contrat, les déclarations des parties ou les déductions de cotisations aux assurances sociales, ne suffisent pas dans la mesure où ce sont les critères matériels, soit la manière dont la prestation de travail est exécutée, qui seront déterminants. Ces critères se rapportent essentiellement à l'existence d'un lien de subordination entre les parties au contrat, élément qui caractérise de manière typique du contrat de travail. Il faudra notamment tenir compte du degré de liberté dans l'organisation du travail et du temps, de l'obligation de rendre compte de son activité, du devoir de suivre des instructions ou encore de l'identification de la partie qui supporte le risque économique.

Dès lors, si ces différents indices permettent de conclure à l'existence d'un contrat de travail, les parties seront pleinement soumises aux règles habituelles de notre ordre juridique en matière de droit du travail.

Il en va de même des groupes de tâcherons indépendants qui sont, aujourd'hui déjà, soumis à toutes les règles découlant du contrat de travail si une telle relation juridique découle de l'analyse de la situation concrète de chaque cas.

276.14 Lien entre les mesures et l'Accord sur la libre circulation des personnes

Selon l'Accord, l'introduction de la libre circulation doit se faire de façon progressive. A cette fin, l'art. 10 de l'Accord sur la libre circulation prévoit des phases transitoires. En particulier, la Suisse conserve la possibilité de procéder au contrôle des conditions de travail et de salaire de la main-d'œuvre étrangère et d'invoquer le principe de la priorité des travailleurs indigènes (c'est à dire des Suisses et des étrangers établis) durant une période maximale de deux ans dès l'entrée en vigueur de l'Accord. Selon l'art. 10, al. 2, le comité mixte examinera la nécessité du maintien de ces restrictions. Il pourra abréger la durée de cette période transitoire.

Par ailleurs, la Suisse conserve également la faculté de prévoir des contingents de main-d'œuvre étrangère durant une période de cinq dès l'entrée en vigueur de l'Accord.

Les mesures d'accompagnement telles qu'elles ressortent des projets présentés ici ne doivent entrer en vigueur que si les Accords bilatéraux sont ratifiés. De plus, il n'est pas nécessaire qu'elles entrent en vigueur en même temps que les Accords. En revanche, il faut qu'elles puissent entrer en vigueur dès la fin de la période transitoire durant laquelle notre pays peut encore procéder au contrôle des conditions de salaire et de travail. Or, comme vu ci-dessus, ce moment n'est pas définitivement fixé dans l'Accord.

Il en découle qu'il est nécessaire de donner au Conseil fédéral la compétence de fixer la date de l'entrée en vigueur des mesures d'accompagnement en fonction des décisions que prendra le comité mixte. De cette manière, on garantit que les mesures pourront déployer leur efficacité de façon correspondante à l'introduction progressive de la libre circulation des personnes.

Les mesures d'accompagnement liées à la libre circulation des personnes seront, comme les autres mesures législatives liées aux accords (mesures de mise en œuvre des accords et mesures d'accompagnement pour les transports terrestres), intégrées dans notre droit ordinaire. La question relative à la durée limitée de la portée des

mesures n'est, du point de vue matériel, pas importante. En cas de cessation des accords bilatéraux, il faudra alors vérifier quelles lois de mise en œuvre et quelles mesures d'accompagnement nécessitent une adaptation ou une annulation.

276.2 Commentaire des projets de lois

276.21 Nouvelle loi fédérale sur les travailleurs détachés

Art. 1 **Objet**

Par rapport aux textes ayant fait l'objet de la procédure de consultation, la loi sur les travailleurs détachés a été corrigée et simplifiée du point de vue rédactionnel.

L'art. 1 définit le but de la loi, la notion de travailleur détaché ainsi que les situations dans lesquelles la loi est appelée à s'appliquer. Comme déjà vu ci-avant, le projet ne mentionne pas la location transfrontalière de personnel dans la mesure où cette activité ne fait pas partie des prestations de service qui sont libéralisées par l'accord, d'une part, et est interdite en Suisse en vertu de notre législation, d'autre part.

A noter que la notion de travailleur – qui est importante dans la pratique pour distinguer le travailleur de l'indépendant – devra toujours être déterminée selon les critères du droit suisse, quel que soit le pays de provenance de la personne.

Art. 2 **Conditions de travail et de salaire**

Cette disposition est essentielle. On y trouve effectivement la désignation des dispositions qui devront être appliquées aux travailleurs détachés de façon à leur garantir des conditions minimales de travail et de salaire. La liste des domaines concernés correspond à celle établie par la directive communautaire 96/71.

Outre les dispositions se rapportant à ces thèmes et contenues dans des conventions collectives de travail étendues, d'autres dispositions devront également être respectées par les employeurs détachant des travailleurs en Suisse. Il s'agit pour l'essentiel de dispositions de droit public. A titre d'exemple, on peut citer la loi fédérale sur le travail, la loi fédérale sur l'assurance-accidents, ainsi que son ordonnance relative à la prévention des accidents, et la loi fédérale sur l'égalité entre femmes et hommes. L'OFDE édictera une brochure indiquant les dispositions à respecter.

L'al. 2 ne fait que régler le sort des indemnités versées aux travailleurs détachés en compensation de frais effectifs encourus du fait du détachement en précisant qu'ils ne peuvent être pris en considération dans la détermination du salaire versé.

Aux termes de l'al. 3, il est précisé que la loi est applicable pour toute la durée de la mission, autrement dit dès et y compris le premier jour de celle-ci. Toutefois, le projet, au même titre que la directive, prévoit des exceptions à l'assujettissement à certaines dispositions de la loi. Pour certains types de travaux, les dispositions relatives au salaire minimum ainsi qu'aux vacances sont exclues, parce que non pertinentes, principalement en raison de la brièveté de la mission (voir art. 4 ci-dessous).

Art. 3 Hébergement

Sur la base des constatations faites, notamment en Allemagne, sur les conditions de logement des travailleurs détachés au lieu d'exécution de la prestation de travail, il est paru nécessaire de prévoir expressément dans la loi que l'employeur doit offrir des conditions d'hébergement adéquates répondant aux normes habituelles en matière de confort et, surtout, d'hygiène. Cela signifie que les travailleurs doivent pouvoir disposer d'un endroit équipé de WC et autres installations sanitaires ainsi que d'une armoire individuelle et d'un lit, le tout dans une construction offrant une protection suffisante contre les conditions climatiques extérieures.

A noter que cette disposition correspond globalement à l'actuel art. 11 de l'ordonnance limitant le nombre des étrangers (OLE).

Art. 4 Exceptions

Ces exceptions concernent les travaux de faible ampleur, d'une part, et les travaux de montage initial ou de première installation, d'autre part. Le projet donne la compétence au Conseil fédéral de définir les critères permettant de déterminer ce qu'il convient d'entendre sous ces deux notions. En effet, le monde du travail et de l'économie connaissent des évolutions souvent très rapides et il se justifie de donner au système la souplesse nécessaire devant permettre une réadaptation immédiate de la situation de droit.

S'agissant des travaux de faible ampleur, le projet énumère déjà les critères devant permettre leur définition: la durée de la mission, le nombre de travailleurs concernés ainsi que la fréquence des missions. De plus, une solution unique n'est pas envisageable. Il s'agira de trouver, en concertation avec les partenaires sociaux, des solutions adaptées suivant les branches économiques concernées. On peut imaginer diverses possibilités: soit la fixation de maxima absolus (tant en ce qui concerne le nombre de jours que le nombre de travailleurs), soit une solution tenant compte des deux critères simultanément en combinant le nombre de travailleurs engagés avec la durée de la mission. La fréquence des missions est un critère autonome.

Les travaux de montage ou de première installation sont ceux qui font partie intégrante d'un contrat de fourniture de biens, qui sont indispensables pour la mise en fonctionnement d'un bien fourni et qui sont exécutés par les travailleurs qualifiés et/ou spécialisés de l'entreprise de fourniture (art. 3, § 2, de la directive communautaire).

Appliquées strictement, ces exceptions conduiraient à exclure totalement toute une série d'activités économiques, de surcroît celles dans lesquelles le risque de dumping est le plus important. Pour cette raison, tant la directive que le projet excluent le secteur de la construction. Le projet y ajoute encore le secteur de la restauration et de l'hôtellerie, dans la mesure où des prestations transfrontalières de service tendent à s'amplifier de façon très importante (catering). Le projet réserve la compétence du Conseil fédéral d'exclure, par voie d'ordonnance, encore d'autres branches économiques de l'application stricte de l'alinéa premier.

Art. 5 Sous-traitants

Bien souvent, les travailleurs présents sur le chantier ne seront pas ceux de l'entrepreneur à qui les travaux ont été confiés par le maître de l'ouvrage. En effet, il arrive très fréquemment que tout ou partie des travaux fassent l'objet de sous-

traitance. Ainsi l'adjudicataire établi en Suisse – et dès lors non concerné a priori par la loi sur les travailleurs détachés – peut-il sous-traiter à un entrepreneur étranger les travaux qui lui ont été attribués, de sorte que, en fin de compte, ce seront des travailleurs détachés qui seront présents sur le chantier.

Dans la mesure où le maître de l'ouvrage n'a aucune relation juridique avec le sous-traitant, il ne lui est pas possible – si encore il est informé de leur présence – d'exercer un quelconque contrôle sur les conditions de salaire et de travail qui sont accordées aux travailleurs détachés dudit sous-traitant. C'est pourquoi il nous a paru nécessaire d'instituer une obligation pour l'entrepreneur qui sous-traite tout ou partie des travaux à lui confiés de faire figurer dans le contrat le liant au sous-traitant l'obligation pour ce dernier de respecter les dispositions de la loi sur les travailleurs détachés.

Comme cela est précisé à l'al. 1, n'est pas seulement concerné l'entrepreneur (dit entrepreneur principal) qui sous-traite une partie du travail à un sous-traitant. Il s'agit ici aussi de l'entrepreneur total (qui assume un mandat complètement, de la conception à la réalisation) et de l'entrepreneur général au sens strict, à savoir celui qui, sur la base de plans fournis par un tiers, réalise totalement un ouvrage en engageant sous sa propre responsabilité les diverses entreprises appelées à intervenir. Il n'est par ailleurs pas rare que le sous-traitant n'exécute pas lui-même la prestation commandée, mais la sous-traite une fois encore. Il intervient alors dans la relation avec son sous-traitant comme un entrepreneur principal et est de ce fait également soumis à l'art. 5.

L'al. 2 est le corollaire de cette obligation: l'entrepreneur qui manque à son obligation peut être rendu responsable, tant au niveau civil qu'à celui des sanctions administratives, des infractions à la loi commises par les sous-traitants.

Art. 6 *Annonce*

Selon les renseignements obtenus des autorités françaises et allemandes, l'obligation d'annoncer les missions – d'ailleurs également reprise dans la directive européenne – est très importante. C'est en effet le seul moyen pour l'autorité de savoir que des travailleurs détachés vont arriver et déployer leur activité durant un certain temps dans le pays. Il est toutefois ici aussi nécessaire de donner au Conseil fédéral la possibilité d'exclure de cette obligation certains types de travaux pour lesquels l'ampleur administrative de la démarche, tant pour l'employeur que pour l'autorité, ne se justifie pas. On pense plus particulièrement ici à des travaux de très courte durée (max. 1 jour) impliquant l'engagement de peu de travailleurs. La renonciation à l'obligation d'annonce ne signifie cependant pas que la loi n'est pas applicable.

Comme cela a déjà été dit, il conviendra à ce titre également de prévoir la coordination avec les entreprises provenant de pays non-membres de l'UE et qui de ce fait resteront soumises à l'obligation de recueillir une autorisation au sens de l'ordonnance limitant le nombre des étrangers. Dans ce cas, une annonce est superflue.

Art. 7 *Contrôle*

Le projet veut, dans toute la mesure du possible, confier les tâches de contrôle du respect de la législation aux partenaires sociaux. Non seulement ces derniers sont les plus proches du marché et donc les mieux informés, mais encore il est avéré que les

expériences faites en matière de contrôle paritaire pour ce qui a trait aux conventions collectives sont positives. Pour les domaines ne relevant pas de la compétence des partenaires sociaux, les organes chargés du contrôle seront soit les organes institués par les lois spéciales applicables (la CNA et les inspections cantonales du travail, par exemple), soit, à titre subsidiaire, les autorités d'exécution de la loi instituées par les cantons.

Art. 8 Collaboration

L'exécution de la loi étant confiée à divers organismes, dont certains sont privés et d'autres publics, il était nécessaire, afin d'éviter toutes contestations ultérieures, de prévoir expressément, et dans la loi, que ces instances ont non seulement le droit de collaborer entre elles et d'échanger les informations nécessaires à l'exécution de la loi, mais qu'elles en ont l'obligation.

Art. 9 Sanctions

En cas d'infractions constatées à la loi, les organes de contrôle feront rapport à l'autorité cantonale compétente du lieu d'exécution de la mission. Celle-ci sera seule compétente pour prendre des sanctions administratives à l'égard de l'entreprise incriminée. Ces sanctions sont de deux ordres: l'amende administrative jusqu'à 5000 francs en cas d'infraction à la disposition sur l'hébergement (art. 3), à l'obligation d'annonce (art. 6) ou en cas de non garantie de peu de gravité des prestations minimales au sens de l'art. 2, ainsi que l'interdiction d'offrir ses services en Suisse pour une période de un à cinq ans en cas d'infraction plus grave à l'art. 2. Les sanctions pénales demeurent réservées.

A noter que pour les amendes de moins de 5000 francs qui pourraient être prononcées en application de cette disposition, l'art. 7 de la loi fédérale sur le droit pénal administratif⁸⁰ est applicable, ce qui signifie que si l'enquête tendant à découvrir les personnes punissables rendrait nécessaires des mesures d'instruction disproportionnées, il est possible de renoncer à poursuivre ces personnes et de condamner à leur place la personne morale qui les emploie.

Les autorités communiqueront une copie de leurs décisions à l'OFDE, cet office tenant un registre des entreprises sanctionnées par des décisions devenues définitives et exécutoires.

Art. 10 Voies de droit

Les décisions des autorités cantonales de dernière instance pourront faire l'objet d'un recours conformément à la loi fédérale sur la procédure administrative⁸¹ et la loi fédérale d'organisation judiciaire⁸².

Art. 11 Droit d'action

Se pose ensuite la question délicate de l'exécution des prétentions civiles découlant de la loi. En effet, l'employeur débiteur d'éventuelles prestations impayées a, par définition, son siège dans un Etat étranger. S'ajoute à ce fait que le travailleur déta-

⁸⁰ RS 313.0

⁸¹ RS 172.021

⁸² RS 173.110

ché, créancier de ces prestations, ne verra pas toujours un intérêt personnel et immédiat à agir puisqu'il est payé selon le contrat qu'il a signé dans son pays de provenance.

Le projet pallie à ces deux problèmes en introduisant, d'une part, par une modification de la loi sur le droit international privé⁸³, un for en Suisse pour les prétentions découlant d'un détachement de travailleurs (art. 115, al. 3 (nouveau) LDIP) et, d'autre part, en instituant un droit d'action des organisations professionnelles. Ce droit est toutefois limité à l'action en constatation.

La Convention de Lugano concernant la compétence judiciaire et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale⁸⁴, du 16 septembre 1988, ne prévoit aucun for au lieu du détachement de travailleurs. En revanche, la directive communautaire concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services prévoit un tel for. Dans le cadre des travaux de révision des Conventions de Lugano et de Bruxelles, la Suisse a fait une proposition de modification du protocole n° 3 sur l'application de l'art. 57 de la Convention de Lugano, qui a été acceptée. Cette proposition tend à compléter le protocole en y prévoyant la possibilité générale pour les pays membres de l'AELE de reprendre dans leur droit interne – s'ils le jugent nécessaire – les fors prévus par des actes de droit européen. Par cette révision, on rétablit un certain équilibre par rapport à la réglementation actuelle, selon laquelle des fors institués par des actes de droit communautaire ont la préséance sur les fors prévus par les conventions de Lugano et de Bruxelles. Ainsi, le nouveau for créé à l'art. 115, al. 3, LDIP est pleinement valable dans le champ d'application de la Convention de Lugano.

Art. 12 et 13 Dispositions pénales

Ces articles instituent au rang de contraventions les infractions à la loi, en prévoyant des peines d'amende d'un montant maximum différent selon la gravité de l'infraction. D'une part, certaines infractions de nature plus «formelle» (refus de tolérer un contrôle, refus de remettre un document, communications de renseignements erronés, etc.) seront sanctionnées d'une amende de 40 000 francs au plus (ch. 1), tout en prévoyant qu'il peut être renoncé à la poursuite dans les cas de peu de gravité et en réservant une qualification plus lourde des faits incriminés par une autre disposition du code pénal. D'autre part, le ch. 2 vise les infractions qualifiées à la loi. De par ses différents éléments constitutifs, l'infraction se rapproche de celle commise par métier au sens du code pénal. Il a été renoncé à prévoir une peine d'emprisonnement, l'amende jusqu'à 1 000 000 de francs étant considérée comme suffisamment dissuasive dans ce contexte. Demeure ici aussi réservée la qualification plus sévère des faits par une autre disposition du code pénal.

Il convient ici également de mentionner la confiscation du produit de l'infraction au sens de l'art. 59 du code pénal⁸⁵.

L'art. 13 confie aux cantons la poursuite et le jugement des infractions à la loi.

83 LDIP; RS 291

84 RS 0.275.11

85 RS 311.0

Art. 14 Surveillance de l'exécution

Enfin, cette disposition confie à l'Office fédéral du développement économique et de l'emploi une tâche de haute surveillance sur l'exécution de la loi par les cantons et donne la compétence à l'OFDE d'édicter des instructions à l'intention des autorités cantonales d'exécution. Le but de ces dispositions est clair: il s'agit de donner à la Confédération les moyens de garantir une application uniforme de la réglementation adoptée.

276.22 Loi sur le droit international privé (LDIP)

Voir ci-dessus commentaire ad art. 11 (ch. 276.21).

276.23 Introduction de salaires minimaux

Art. 360a CO Salaires minimaux/conditions

Au terme de cette disposition, l'autorité compétente – cantonale, ou fédérale si le CTT doit s'appliquer au territoire de plusieurs cantons ou de tout le pays – pourra édicter un contrat-type de travail (CTT) s'il apparaît que, dans une branche, les salaires font l'objet d'une sous-enchère abusive et répétée par rapport aux salaires usuels dans la branche et la localité. Pour que cette condition soit réalisée, il faut que l'ampleur du phénomène soit nettement perceptible. Il ne suffira pas d'un cas isolé pour solliciter l'établissement d'un CTT. Dans des situations particulières, il pourrait toutefois arriver qu'une entreprise occupant une position dominante dans le canton ou la région suffise à réaliser cette condition.

L'al. 2 de cet article pose la règle générale selon laquelle de tels salaires minimaux ne doivent pas être contraires à l'intérêt général ni léser les intérêts légitimes d'autres branches économiques ou d'autres milieux de la population.

Art. 360b CO Commission tripartite

La question de la réalisation des conditions posées à l'art. 360a CO ainsi que l'opportunité d'édicter un CTT relèvent dans une large mesure d'une question d'appréciation qui peut être tranchée au mieux par un organe proche des réalités du marché. Pour cette raison, il est proposé de confier à une commission tripartite dans chaque canton, ainsi qu'une au niveau fédéral, la tâche d'examiner le marché du travail. En cas de constatation de situation pouvant justifier, au sens de ce qui vient d'être dit, l'adoption d'un CTT fixant des salaires minimaux, la commission aura pour tâche de faire une proposition correspondante à l'autorité dont elle relève. A noter que cette disposition n'exige pas la constitution d'une nouvelle instance. Il est tout à fait loisible aux cantons de désigner une commission tripartite existante, comme certains cantons en connaissent aujourd'hui en matière d'attribution de la main-d'œuvre étrangère, en relation avec les offices régionaux de placement ou, plus généralement, dans un but d'observation du marché.

L'al. 2 offre aux commissions tripartites la possibilité d'intervenir directement auprès des employeurs concernés afin de tenter de trouver une solution par la voie de la discussion. Si ces démarches n'aboutissent pas, la commission élabore alors un projet de contrat-type qu'elle soumet à l'autorité compétente.

Après l'adoption d'un CTT fixant des salaires minimaux, la commission tripartite sera chargée de poursuivre son activité d'observation du marché dans le but de proposer à l'autorité d'éventuelles modifications ou l'abolition des dispositions relatives aux salaires minimaux (al. 3).

Afin de leur permettre de mener à bien les tâches qui leur sont confiées, l'al. 4 institue une compétence d'enquête pour les commissions tripartites au sein des entreprises. En effet, si elles veulent pouvoir se faire une idée précise de la situation – que ce soit avant l'éventuelle élaboration d'un CTT ou dans la phase d'observation consécutive à celle-ci – il est nécessaire que les commissions puissent recueillir les informations dont elles ont besoin.

Art. 360e CO Communication

Les avis lors de la procédure de consultation ont conduit le Conseil fédéral à renoncer à la procédure d'approbation par la Confédération des CTT édictés au niveau cantonal. Afin que les autorités fédérales et la commission tripartite fédérale aient néanmoins la possibilité de jouir d'une vue d'ensemble de la situation dans le pays, le projet institue pour les cantons une obligation de communiquer un exemplaire de tout CTT adopté en vertu de l'art. 360a *nouveau* CO à l'Office fédéral du développement économique et de l'emploi.

Pour le surplus, il est renvoyé aux commentaires figurant dans la partie générale (ch. 276.132).

276.24 Facilitation de l'extension des conventions collectives de travail

Voir ci-dessus ch. 276.133 de la partie générale.

3 Conséquences

31 Conséquences financières et sur l'état du personnel

311 Au niveau fédéral

Sur le plan des dépenses, il faut différencier les dépenses supplémentaires qui incomberont à la Confédération dans les différents domaines ainsi que la diminution attendue des recettes. Sur le plan des recettes, les effets dus à la croissance sont à évaluer.

311.1 Conséquences financières

Les conséquences des sept accords sectoriels sur les finances de la Confédération sont à prendre en compte en relation avec les conséquences pour l'ensemble de l'économie suite à la mise en œuvre des résultats des négociations et des mesures d'accompagnement. Seront déterminantes les initiatives que les acteurs économiques prendront pour tirer pleinement profit des nouvelles conditions cadres. L'avenir démontrera dans quelle mesure les coûts incombant à la Confédération pourront être allégés par une croissance du PIB.

Le tableau ci-dessous montre les coûts supplémentaires imputés au budget de la Confédération en raison des accords, des mesures de mise en œuvre et des mesures d'accompagnement. Les montants avancés sont des estimations et sont à prendre en considération avec la plus grande prudence qui soit. Les chiffres ne prennent pas en compte les coûts indirects et font abstraction des aspects politiques et des conséquences macro-économiques des accords.

Charges estimées pour le budget de la Confédération (en 2001)

Accords	Dépenses supplémentaires (+) Diminution des recettes (-) Total Confédération (en millions de francs)	Pas compris dans le plan financier* (en millions de francs)
1. Libre circulation des personnes	(+ 106,5)	(+ 106,5)
– Assurance-vieillesse, Assurance-invalidité (AVS/AI) 1)	+ 21,0	
– Prestations complémentaires AVS/AI (PC) ²	+ 3,0	
– Assurance- accidents (AA) ³	+ 0,05	
– Assurance-maladie (Amal) ⁴	+ 70,5	
– Assurance-chômage (AC): Contributions à fonds perdu ⁵	+ 10,5	
– Allocations familiales dans l'agriculture (FA) ⁶	+ 1,3	
2. Transports routiers	(+ 130,0)	(+ 80,0)
– Contributions à la construction de terminaux (augmentation de la productivité de l'infrastructure ferroviaire)	+ 30,0	+ 30,0
– Contributions à l'exploitation du trafic combiné (transfert du trafic route-rail) ⁷	+ 100,0	+ 50,0
– Contrôle du trafic routier ⁸	–	–
– Exemption partielle de la RPLP pour les véhicules routiers engagés dans le trafic combiné et suppression des zones radiales ⁹	–	–

Accords	Dépenses supplémentaires (+) Diminution des recettes (-) Total Confédération (en millions de francs)	Pas compris dans le plan financier* (en millions de francs)
3. Transport aérien	–	–
4. Recherche¹⁰	(+ 159,0)	(+ 159,0)
– Participation intégrale au 5 ^e PCRD	+ 51,0	
– Participations en cours selon le mode projet par projet	+ 108,0	–
5. Agriculture	(– 112,0)	(– 112,0)
– Perte de recettes dans le domaine des échanges agricoles ¹¹	– 112,0	– 112,0
6. Marchés publics	–	–
7. Obstacles aux échanges	–	–
Augmentation du personnel de la Confédération¹²	+ 10,0	+ 10,0
Charge pour le budget de la Confédération (sous-total)	+ 520,0	470,0
– Prêts au Fonds de l'assurance chômage ¹³	100,0	100,0
Charge totale pour le budget de la Confédération (montant arrondi)	620,0	570,0

* Référence: Plan financier de la Confédération du 28.9.98.

Légende

- 1 – Coûts supplémentaires pour l'AVS et l'AI suite à l'introduction des rentes partielles selon un système au prorata: 97 millions de francs. 18 millions sont supportés par la Confédération dans le cadre de sa participation au financement des assurances AVS et AI.
- Coûts supplémentaires pour l'exportation du quart de rente AI: 8 millions de francs (uniquement en cas de refus, lors de la votation populaire du 14 juin 1999, de la 4^e révision de l'AI prévoyant la suppression du quart de rente AI). 3 millions sont supportés par la Confédération dans le cadre de sa participation au financement de l'assurance AI.
- 2 Coûts supplémentaires pour les PC AVS/AI: 11 millions. 3 millions sont supportés par la Confédération, soit sa part au financement des PC AVS/AI.
- 3 Coûts supplémentaires pour l'AA en matière de prestations d'assistance: 0,2 million. La Confédération rembourse le coût des intérêts.
- 4 – *Prestations d'assistance*: Coûts supplémentaires de 5 millions de francs pour les assureurs en matière de prestations d'assistance. La Confédération rembourse le coût des intérêts, soit 1,5 million.
- *Réduction des primes*: Maximum 69 millions de francs à charge de la Confédération au titre de sa participation aux frais administratifs supplémentaires des cantons, ceux-ci assumant l'exécution des mesures. Le financement est assuré par la Confédération à hauteur d'environ deux tiers, la participation des cantons étant fixée selon une clé de répartition tenant compte de la capacité financière de ces derniers.

- 5 Contribution à fonds perdus (5 %) de la Confédération aux coûts supplémentaires annuels de l'assurance-chômage de 210 millions pendant la période transitoire de sept ans. A partir de la 8^e année, la charge supplémentaire nette annuelle du fonds AC se montera entre 170 et 400 millions de francs. La contribution à fonds perdus (5 %) s'élèvera entre 8,5 et 20 millions
- 6 Total des coûts supplémentaires: 2 millions de francs, donc 1,3 million de francs à charge de la Confédération et 0,7 million de francs à charge des cantons.
- 7 Tranches annuelles fixées dans le cadre du budget.
- 8 La Confédération n'assumera aucune charge supplémentaire en matière de contrôle du trafic routier. Les charges supplémentaires seront financées par le Fonds pour le financement de l'infrastructure des transports publics (Fonds FTP/FinöV).
- 9 Aucune conséquence sur le compte financier de la Confédération. La perte de recettes, environ 5 millions de francs, est à charge du Fonds pour le financement de l'infrastructure des transports publics (Fonds FTP/FinöV).
- 10 L'accord sur la recherche stipule que la Suisse versera la totalité de ses contributions à partir du 1^{er} janvier de l'année qui suit l'entrée en vigueur de l'accord. Ces contributions englobent les coûts supplémentaires dont la Suisse devra s'acquitter en raison de sa participation intégrale au 5^e PCRD. La participation intégrale au 5^e PCRD engendrera un surcoût des contributions de participation de 51 millions de francs par rapport aux dépenses actuelles liées à la participation selon le mode projet par projet. Par ailleurs, le calendrier des paiements sera modifié sans toutefois changer le montant total des contributions durant l'ensemble de la durée du 5^e PCRD. Pendant la période transitoire, il y aura cumul des paiements pour la participation selon le mode actuel et des paiements découlant de la nouvelle participation intégrale au 5^e PCRD. Ce cumul engendrera une augmentation supplémentaire en 2001 de 108 millions de francs (2002: 49 millions de francs).
- 11 Perte douanière de 112 millions de francs par an à partir de l'entrée en vigueur de l'accord suite à l'élimination tarifaire pour les produits agricoles.
- 12 Le plus grand nombre des postes supplémentaires nécessaires provient de l'application des dispositions contractuelles en matière de droit des assurances sociales. Progressivement 150 postes supplémentaires devraient être créés (Caisse de compensation). Ces besoins supplémentaires en terme de personnel se répartiront sur une période comprise entre cinq et dix ans à partir de l'entrée en vigueur de l'accord.
- 13 La Confédération et les cantons accordent, à parts égales, des prêts lorsque les contributions de l'AC et les réserves du Fonds de compensation ne suffisent plus à couvrir les dépenses de cette assurance. Ces prêts seront remboursés, y compris les intérêts, au Fonds de compensation. Le montant de ces prêts dépend également de l'évolution du chômage. Le Conseil fédéral pronostique que durant la période transitoire de sept ans, le montant des prêts à la charge de la Confédération (dépenses supplémentaires ou diminution de recettes) pourrait s'élever à 100 millions par an. Aucune charge ne grèvera plus les budgets de la Confédération et des cantons à partir du moment où les dettes du Fonds de compensation auront été remboursées et que les dépenses de l'AC seront à nouveau couvertes entièrement par les primes.

311.11 Recherche

Crédit demandé pour la participation intégrale au 5^e PCRD

Le coût d'une participation intégrale au 5^e PCRD est calculé à partir des données et des estimations suivantes: enveloppe financière du 5^e PCRD (14,96 milliards d'euro), PIB relatif (3,3 %), cours de change euro/franc (1,6)⁸⁶. Ce coût théorique s'élève à 790 millions de francs. Mais comme les contributions financières découlant d'une participation intégrale au 5^e PCRD (1999–2002) débiteront au plus tôt le 1^{er} janvier 2001, le crédit demandé correspond aux contributions pour 2001 et 2002, qui sont obtenues en multipliant le coût théorique par 0,26, qui est le facteur de pondération des engagements annuels prévu par la Commission européenne pour

⁸⁶ Ces dernières valeurs devront être mises à jour le moment venu. Par exemple, le quotient $\text{PIB}_{\text{CH}}/\text{PIB}_{\text{UE}}$ devra être calculé tous les ans sur la base des données de l'OCDE.

2001 aussi bien que pour 2002. La contribution annuelle ainsi calculée que la Suisse devra verser à l'UE vaut 205 millions de francs.

A cela s'ajoutent les dépenses dues aux mesures d'accompagnement (11 millions de francs par an), ce qui donne un crédit annuel de 216 millions de francs. Le crédit d'engagement demandé pour les deux années envisagées (2001 et 2002) se monte ainsi à 432 millions de francs.

On rappelle que le message sur la formation, la recherche et la technologie du 25 novembre 1998 demande un crédit d'engagement de 459 millions de francs pour les années 2000 à 2002 soit 153 millions par année dont 11 millions de francs pour les mesures d'accompagnement. Ce crédit d'engagement avait été estimé pour assurer le soutien de tous les participants suisses dans le mode «projet par projet» ainsi que la contribution de la Suisse au programme d'EURATOM sur la fusion. En dehors de cette dernière contribution et des mesures d'accompagnement, ce crédit ne sera utilisé que pour couvrir les engagements dus à la participation «projet par projet». A partir du moment où les modalités financières prévues par l'accord bilatéral entreront en vigueur, la participation au programme-cadre ne sera plus financée par ce crédit d'engagement mais par celui qui est demandé dans ce message pour la participation intégrale au programme-cadre. Le tableau 1 ci-dessous récapitule cette situation avec l'hypothèse d'une entrée en vigueur des modalités financières (contributions) au 1^{er} janvier 2001.

Il convient de remarquer que le surcoût qui est dû à une participation intégrale est égal au maximum à 126 millions de francs (dans l'hypothèse d'un changement de régime au 1^{er} janvier 2001). Ces 126 millions de francs correspondent en effet à la différence entre le crédit d'engagement nécessaire à une participation intégrale (410 millions de francs) qui est prévu par ce message et le crédit d'engagement demandé pour continuer de participer sur le mode «projet par projet» (284 millions de francs pour les années 2001 et 2002) prévu dans le message du 25 novembre 1998.

Les tableaux ci-dessous donnent une vue d'ensemble sur les années 1999 à 2002 des engagements et des paiements nécessaires pour soutenir la participation suisse au 5^e PCRD (et au 4^e PCRD pour les paiements) dans l'hypothèse d'une entrée en vigueur des modalités financières au 1^{er} janvier 2001 faisant suite à l'accord bilatéral.

Engagements prévus pour le 5^e PCRD (1999–2002)

Tableau 1

Engagements, en millions de francs	1999	2000	2001	2002	Total
Projets soutenus par l'OFES, EURATOM inclus (jusqu'au 31.12.2000) prévu par l'AF D du message du 25.11.98	130	142			272
Contribution de la Suisse à l'UE (EURATOM inclus) prévu par l'AF de ce message			205	205	410
Mesures d'accompagnement	11	11	11	11	44
Total	141	153	216	216	726

Crédits demandés dans le message du 25.11.1998 (1999: crédit ouvert en 1994)	141	153	153	153	600
---	-----	-----	-----	-----	-----

Solde	0	0	63	63	126
--------------	----------	----------	-----------	-----------	------------

Paiements estimés pour le 4^e et 5^e PCRD (1999–2002)

Tableau 2

Paiements, en millions de francs	1999	2000	2001	2002	Total
Projets du 5 ^e PCRD soutenus par l'OFES, EURATOM inclus (engagements pris jusqu'au 31.12.2000)	22	117	88	45	272
Projets du 4 ^e PCRD soutenus par l'OFES	87	37	20	4	148
Contribution de la Suisse à l'UE (EURATOM inclus)			205	205	410
Mesures d'accompagnement	6	11	11	11	39
Total	115	165	324	265	869
Plan financier	115	165	165	165	610
Différence entre les paiements (4^e et 5^e PCRD) et le plan financier	0	0	159	100	259

Un nouveau crédit sera demandé au Parlement pour la couverture des engagements relatifs à un éventuel 6^e PCRD à partir de 2003.

Le crédit de paiement qui sera très élevé en 2001 et en 2002 risque de poser des problèmes de gestion financière pendant ces deux années. On rappelle que ce surcoût financier s'explique par le fait que la contribution suisse se base sur les crédits d'engagements annuels du 5^e PCRD. Or ces derniers sont relativement constants d'une année à l'autre (la Commission européenne prévoit d'engager chaque année entre 23 % et 27 % du montant global du 5^e PCRD). Ceci signifie que la Suisse devra verser à la Commission européenne une contribution à «plein tarif» dès l'entrée en vigueur des modalités financières alors qu'elle devra soutenir en parallèle les nombreux projets du 5^e PCRD qui auront débuté auparavant sur le mode projet par projet. Ce surcoût initial sera complètement résorbé à partir de la troisième année de participation intégrale, c'est-à-dire au début d'un probable 6^e PCRD (2003–2006).

311.12 Marchés publics

Les nouveaux engagements découlant de l'accord bilatéral entraînent une certaine augmentation des dépenses, d'un côté pour les entités acheteuses qui échappaient jusqu'ici à la réglementation sur les marchés publics, de l'autre pour les organes de publication, dans lesquels doivent paraître les appels d'offres. Au niveau de la Confédération, sont notamment concernées par la nouvelle réglementation les entreprises de transport par le rail et de télécommunication. Le surcroît de dépenses financières et de personnel devrait cependant être limité, puisque la standardisation des appels d'offres et la transmission électronique des formulaires devraient parallèlement contribuer à simplifier les procédures.

311.13 Obstacles techniques au commerce

A l'avenir, les experts suisses seront consultés par la Commission de la Communauté lors de l'élaboration des prescriptions et plus tard de leur exécution, au même titre que les représentants des pays membres de l'EEE selon la procédure définie à l'art. 100 de l'Accord EEE, dans tous les secteurs de produits pour lesquels le droit suisse est conforme à celui de la Communauté. Ceci entraînera par rapport à aujourd'hui une intensification considérable des activités internationales. Ces tâches ne peuvent être menées avec succès qu'à l'aide de ressources personnelles et financières supplémentaires. Par contre, cette participation active au niveau européen facilitera finalement l'exécution des prescriptions concernées au niveau national.

311.14 Agriculture

Sous l'angle financier, les concessions octroyées par la Suisse à l'UE entraîneront une diminution des rentrées douanières de l'ordre de 110 à 115 millions de francs à l'entrée en vigueur de l'accord. Cette perte de recettes douanières résulte avant tout de la libéralisation des échanges de fromages ainsi que des concessions faites dans les domaines des fruits et légumes ainsi que de l'horticulture.

La modification de la loi sur les denrées alimentaires, telle que proposée, engendra, selon toute évidence, des frais supplémentaires. Le droit UE prévoit en effet, pour certains aliments d'origine animale, des contrôles officiels journaliers et, pour d'autres, un contrôle officiel régulier (suivant le risque que présente l'entreprise et sa taille). Ces contrôles entraîneront des frais d'environ 2 millions de francs par année, à la Confédération ou aux cantons, suivant par qui ces contrôles seront effectués. Cependant, conformément au nouvel art. 45, al. 2, let. f, LDAI proposé, ces frais seront remboursés par les recettes provenant des émoluments perçus.

Il faut aussi ajouter que l'accord agricole prévoit, en harmonie avec PA 2002, l'élimination progressive des subventions à l'exportation de fromages vers l'UE qui se montent, dans le cadre de la nouvelle organisation du marché laitier, à quelque 130 millions de francs.

311.15 Transport aérien

L'accord n'a pas de conséquences financières immédiates dans sa teneur actuelle.

311.16 Transports terrestres et mesures d'accompagnement

La mise en œuvre des dispositions contenues dans l'accord sur le transport de marchandises et de voyageurs par rail et par route lui-même n'ont que peu de conséquences financières.

En effet, l'adaptation de la législation suisse au droit communautaire et l'harmonisation de la politique des transports qui en résulte nécessitent l'introduction de mesures d'application sur le plan fédéral, dont les coûts devraient être de l'ordre d'un peu plus d'un million de francs par an (octroi de licences aux transporteurs, impression et gestion des contingents, acquisition de matériel informatique). De tels coûts seront couverts par les recettes tirées des contingents prévus dans le cadre de l'accord.

En outre, les engagements pris par la Suisse en ce qui concerne la réalisation de la NLFA sont conformes à l'arrêté fédéral du 4 octobre 1991 relatif à la construction de la ligne ferroviaire suisse à travers les Alpes (arrêté sur le transit alpin; RS 742.104), modifié le 20 mars 1998, ainsi qu'à l'arrêté fédéral du 20 mars 1998 sur la réalisation et le financement de l'infrastructure des transports publics.

Même si cette mesure ne découle qu'indirectement de l'accord sur les transports terrestres, un plafond de dépenses de 2850 millions en faveur du trafic combiné est prévu pour les années 2000 à 2010 dans le cadre des mesures d'accompagnement. Le nouveau système d'aides fédérales vient cependant remplacer le système actuel de subventionnement, au titre duquel un peu plus de 100 millions de francs par an ont été versés ces dernières années.

Toujours dans le cadre des mesures d'accompagnement, environ 20 millions de francs par an jusqu'en 2007 sont à prévoir pour le cofinancement par la Confédération de travaux visant à augmenter les capacités des terminaux de transport combiné à l'étranger.

Les coûts des mesures d'accompagnement à la charge de la Confédération ressortent du tableau suivant:

Mesure	Période	Coûts
Contributions d'exploitation au trafic combiné	2000 à 2010 ¹	En moyenne 259 millions de francs par an ² (300 millions de francs au plus)
Augmentation des contributions du programme pluriannuel destiné aux terminaux pour cofinancer des terminaux à l'étranger	Programme pluriannuel fin 1999–2003	Augmentation annuelle moyenne de 30 millions de francs
	Programme pluriannuel 2004–2008	Augmentation annuelle moyenne de 12 millions de francs

¹ Le plafond de dépenses demandé porte sur la période 2000–2010, un nouveau plafond devra ensuite être demandé pour la période suivante.

² Des contributions d'exploitation s'élevant à 125 millions de francs sont déjà accordées aujourd'hui, ce qui équivaut à des surcoûts de 134 millions.

Entre 2000 et 2010, les mesures d'accompagnement, nécessaires pour réaliser le but poursuivi par l'article sur la protection des Alpes, se répercuteront sur les finances de la Confédération à raison de 3030 millions de francs. Les surcoûts annuels s'élèveront à 150 millions par an.

311.17 Libre circulation des personnes

311.171 Sécurité sociale

311.171.1 En général

La Confédération devrait avoir à assumer en tout des coûts supplémentaires prévisibles de 103 millions de francs, avec l'assurance-chômage. Ces chiffres ne tiennent pas compte des multiples avantages que les assurances suisses et leurs assurés retirent de la réglementation (cf. ch. 312.5).

Coûts supplémentaires totaux pour les branches d'assurance

Branche	Mesure	Coûts suppl. (en mio. frs.)
AM	réduction des primes pour les assurés à l'étranger frais administratifs pour l'entraide en matière de prestations en Suisse	max. 90,0 5,0
AVS/AI ⁸⁷	transformation d'un système de rentes partielles en rentes prorata	97,0
PC	abolition du délai de carence pour les ressortissants d'Etats de l'UE	11,0
AA	entraide en matière de prestations (estimation) participation au prorata en cas de pneumoconiose	0,2 non chiffable
AC	préstations aux travailleurs dont l'emploi a duré moins qu'une année ⁸⁸	170–400
AF	conséquences de l'égalité de traitement envers les ressortis- sants d'un Etat de l'UE en matière d'allocations de ménage	2,0

⁸⁷ Si la décision du Parlement de supprimer les quarts de rente AI dans le cadre de la 4^e révision LAI (1^{re} partie) devait être remise en cause par référendum et que ces prestations doivent être exportées (cf. ch. 273.233.1), l'on devrait compter avec un coût supplémentaire annuel de huit millions de francs.

⁸⁸ Durant la période transitoire de sept ans: 210 millions par année. À partir de la huitième année: 370–600 millions moins 200 millions de rétrocession aux pays limitrophes pour les frontaliers, ce qui donne une charge supplémentaire nette de 170 à 400 millions de francs par année. La Confédération participe, si besoin est, sous forme de prêts remboursables à ces charges supplémentaires. Les coûts supplémentaires qui en découlent pour la Confédération (1000 millions de francs) sont indiqués dans le tableau 311.1.

Participation de la Confédération

Branche	Mesure	Coûts suppl. (en mio. frs.)
AM	réduction des primes pour les assurés à l'étranger selon le modèle actuel (ce montant peut varier selon les prétentions que les cantons ont fait valoir rétroactivement)	69,0
	frais administratifs pour l'entraide en matière de prestations en Suisse	1,5
AVS/AI ⁸⁹	transformation d'un système de rentes partielles en rentes prorata	18,0
PC	abolition du délai de carence pour les ressortissants d'Etats de l'UE	3,0
AA	intérêts dans le cadre de l'entraide en matière de prestations	0,05
AC ⁹⁰	Participation à la charge supplémentaire du fonds de l'AC dont:	
	– contributions à fonds perdu	10,5
	– prêts	100,0
AF	conséquences de l'égalité de traitement envers les ressortissants d'un Etat de l'UE en matière d'allocations de ménage	1,3

311.171.2 Assurance-maladie

L'introduction d'une assurance-maladie pour les personnes à l'étranger n'entraînera pas de coûts supplémentaires. En procédant par analogie à ce que prévoit la LAMal, les assurés devront acquitter des primes en fonction des coûts engendrés par les prestations perçues et les frais administratifs y afférents.

Les personnes soumises à l'obligation de s'assurer conformément à l'accord ont droit individuellement, à l'instar des autres assurés, à une réduction de leur prime lorsqu'elles sont de condition économique modeste.

Il est encore difficile d'estimer combien de personnes seront soumises à la nouvelle obligation d'assurance et combien d'entre elles recevront une aide au paiement des primes. Quelques statistiques fournissent certes un aperçu des catégories de frontaliers et de bénéficiaires de rentes ainsi que leur répartition dans les pays de l'UE, mais les données concernant les membres de la famille (non actifs) des frontaliers, des travailleurs au bénéfice d'un permis de courte durée et des rentiers, ainsi que les données concernant les conditions économiques de ces membres de famille sont difficiles à appréhender. On peut déduire le nombre d'ayants droit de certaines

⁸⁹ En cas d'exportation des quarts de rentes de l'AI, il résulterait 3 millions de coûts supplémentaires pour la Confédération.

⁹⁰ Voir tableau 311.

hypothèses, telles que la taille de la famille et la proportion de familles de condition économique modeste. D'autres hypothèses sur le montant des primes perçues par les assureurs et la répartition des ayants droit entre les cantons permettent une estimation rudimentaire des coûts attendus pour la Confédération et les cantons. En supposant que la part des ayants droit représente la même proportion de la communauté des assurés qu'en Suisse (1997: 27,5 % des assurés), on peut estimer un coût annuel pour la Confédération et les cantons entre 60 et 90 millions de francs. Il est impossible de faire des estimations sur la répartition des coûts entre la Confédération et les cantons, car les cantons effectueront le décompte avec la Confédération de manière rétroactive. La participation de la Confédération aux subsides dépendra du canton et se fera à l'instar du modèle de répartition actuelle qui tient compte de la capacité financière de chaque canton. L'apport de la Confédération correspond à la répartition des subsides selon l'art. 66, al. 3. Le pourcentage supporté par les cantons correspond ainsi à celui résultant du système actuel de réduction des primes. Il est prévu de régler la compensation du travail administratif supplémentaire des cantons dans une ordonnance.

Du côté de la Confédération, le financement provient en premier lieu des subsides restants de la Confédération dont les cantons ne font pas usage conformément à l'art. 66, al. 5.

Les montants en question se fondent sur l'hypothèse selon laquelle les personnes soumises à l'assurance en Suisse et vivant en Autriche, en Allemagne ou en Italie choisissent de s'assurer en Suisse, en dépit de la possibilité qui leur est offerte de s'assurer dans leur pays de résidence, et sur l'hypothèse selon laquelle la réduction des primes s'élève, comme pour les autres assurés vivant en Suisse, à une moyenne de 36 % des primes à acquitter. Partant de l'idée que le coût de la vie est inférieur à l'étranger, la proportion des assurés de condition économique modeste ne devrait pas dépasser celle qui existe en Suisse. En cas d'option pour l'assurance du pays de résidence (en particulier Autriche et Allemagne), le nombre d'ayants droit serait sensiblement réduit. La catégorie des travailleurs au bénéfice d'un permis de courte durée n'aura pas d'effet significatif sur les coûts, vu que cette catégorie peut déjà prétendre à la réduction des primes dans la plupart des cantons.

Selon l'OAMal, les coûts administratifs résultant de l'entraide en matière de prestations seront supportés par les assureurs et les intérêts par la Confédération. L'institution commune LAMal estime les coûts résultant de l'entraide en matière de prestations à cinq millions de francs, dont 1,5 million iront à la charge de la Confédération en tant que coûts résultant des intérêts.

311.171.3 Prévoyance vieillesse, survivants et invalidité

Les coûts supplémentaires globaux *pour les branches d'assurance, la Confédération et les cantons* sont estimés à 108 millions de francs par année dans l'AVS/AI (1^{er} pilier), y compris les *prestations complémentaires*. Il n'y a pas d'écart entre les coûts estimés dans ces domaines. Ces coûts supplémentaires résultent entre autres de la nécessité de transformer le système des rentes partielles en un système au prorata (97 millions). Il s'agit de coûts à caractère transitoire, parce que ce sont seulement les périodes de cotisation antérieures à 1973 qui sont concernées. Sans adaptation, le système de rentes partielles passerait en 2017 complètement au système prorata pour les nouvelles rentes. Le montant énoncé ci-dessus correspond uniquement à la pre-

mière année d'application: les coûts diminueront ensuite continuellement. D'autres dépenses résultent de l'abolition du délai de carence pour l'octroi des prestations complémentaires aux ressortissants des Etats de l'UE (11 millions). Si la décision du Parlement de supprimer les quarts de rente AI dans le cadre de la 4e révision LAI (1^{re} partie) devait être remise en cause par référendum et que ces prestations doivent être exportées (cf. ch. 273.233.1), on devrait compter avec un coût supplémentaire annuel de huit millions de francs.

Sur les 108 millions de francs par an de coûts supplémentaires estimés, les pouvoirs publics contribueront à l'AVS/AI (1^{er} pilier), y compris les prestations complémentaires, à raison de 34 millions de francs par année, dont 21 à la charge de la *Confédération*. De cette somme, 18 millions sont nécessaires à la transformation du système des rentes partielles en un système au prorata et 3 millions à la suppression du délai de carence pour l'octroi des prestations complémentaires aux ressortissants des Etats de l'UE. L'exportation des quarts de rentes AI signifierait un coût supplémentaire de trois millions de francs pour la Confédération. Le financement du Fonds de garantie de la *prévoyance professionnelle* sera assuré par les institutions de prévoyance.

311.171.4 Assurance-accidents

Ainsi qu'il a été dit ci-dessus, aux termes de l'ordonnance sur l'assurance-accidents, les coûts résultant de l'entraide en matière de prestations seront répartis entre les assureurs (frais administratifs) et la Confédération (intérêts). Il est actuellement impossible de déterminer s'il y aura des coûts supplémentaires et quelle sera leur ampleur. Du fait de l'absence de données statistiques, la CNA n'est pas en mesure de fournir une estimation fiable des coûts supplémentaires afférents à l'indemnisation des maladies professionnelles.

311.171.5 Assurance-chômage

Comme on l'a exposé en détail au ch. 273.235, les frais supplémentaires pour l'assurance-chômage s'élèveront à environ 210 millions de francs pendant la période transitoire de sept ans et seront ensuite de l'ordre de 170 à 400 millions.

311.171.6 Allocations familiales

Pour les allocations familiales fédérales dans l'agriculture, on peut estimer les coûts supplémentaires dans le domaine des allocations de ménage à deux millions de francs, dont 1,3 million à la charge de la Confédération et 0,7 million à la charge des cantons.

311.172 Lex Koller

Il est probable que la modification de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger déchargera légèrement la Confédération, en raison d'une certaine diminution du nombre d'autorisations cantonales à vérifier.

311.173 Personnel médical

Le coût de la formation postgrade sera à la charge des organisations responsables des programmes accrédités. Cependant, on estime à environ 100 000 francs par an le montant des frais à charge de la Confédération imputables au Comité de la formation postgrade et à la Commission de recours.

311.2 Conséquences sur l'état du personnel

D'après l'état actuel des connaissances, on estime que les tâches découlant des sept accords sectoriels, des mesures de mise en œuvre et des mesures d'accompagnement nécessiteront, à long terme, la création de 202,5 postes de travail.

Il n'est toutefois absolument pas prévu de procéder à cette augmentation de postes de travail au sein de la Confédération dès l'entrée en vigueur des accords. Les nouvelles activités ne doivent pas être accomplies d'un jour à l'autre. De ce fait, la création de nouveaux postes de travail se fera graduellement sur une durée de cinq à dix ans. Par contre, il n'est actuellement pas exclu qu'un nombre moins important de nouveaux postes de travail soit nécessaire et ainsi que les coûts engendrés soient inférieurs aux 20 millions de francs prévus. Il n'est toutefois pas encore possible de quantifier ces possibilités d'épargne. Le Conseil fédéral proposera, le moment venu, au Parlement les moyens financiers nécessaires avec une estimation des coûts et le plan financier.

Une estimation des coûts découlant des postes de travail supplémentaires est d'ores et déjà prise en considération dans le tableau relatif aux charges supplémentaires à imputer au budget de la Confédération du ch. 311. Les quelques 202,5 postes de travail supplémentaires prévus se répartiront essentiellement entre les domaines suivants:

Domaines couverts par les accords	Domaine d'activités	Nombre de postes de travail
Recherche		5 ⁹¹
Transport aérien		1
Transport terrestre	– Autorisations etc. (DETEC)	10 ⁹²
	– Contrôle, recouvrement des contingents à la frontière	20–25

⁹¹ Transformation de postes de travail à durée limitée en postes de travail fixes.

⁹² A partir de 2005, 6 postes de travail supplémentaires devraient suffire.

Libre circulation des personnes	– Caisse de compensation suisse 150 à Genève	
	– Assurance sociale (DFI)	7
	– Assurance-chômage (DFE)	5
	– Personnel médical (DFI)	3,5
	– Mesures d’accompagnement (DFE)	1

Total env. 202,5

311.21 Recherche

La participation intégrale donne à la Suisse de nouveaux droits et obligations qui lui permettent de jouer un rôle stratégique dont elle est actuellement privée avec la participation sur le mode «projet par projet». Cette nouvelle situation nous oblige à renforcer la coordination des intérêts nationaux, notamment la représentation et la gestion de la représentation suisse dans tous les comités et *Advisory groups* du 5^e PCRD ainsi que l’information délivrée aux participants potentiels. Ces nouvelles responsabilités exigent un personnel hautement qualifié et motivé, qui ne peut être obtenu qu’avec un statut adéquat. Pour y répondre avec satisfaction, il faut transformer les cinq postes actuellement de durée limitée à l’OFES en postes permanents. Cette mesure exercera une influence importante sur le «retour sur investissement» de la contribution financière suisse et facilitera grandement une politique cohérente et harmonisée avec les autres instruments et programmes nationaux aussi bien qu’internationaux de soutien à la recherche et au développement technologique.

311.22 Marchés publics

L’accord n’a aucun effet sur l’effectif du personnel.

311.23 Obstacles techniques au commerce

L’intensification de la collaboration au niveau européen nécessite certaines ressources personnelles supplémentaires en faveur des offices fédéraux concernés.

311.24 Agriculture

La modification de la loi sur les denrées alimentaires entraînera un besoin accru en personnel en raison des contrôles supplémentaires exigés par le droit de l’UE. Quinze postes supplémentaires devront vraisemblablement être créés. Ces postes seront rattachés à la Confédération ou aux cantons. Cela dépendra de la façon dont sera organisée l’exécution.

311.25 Transport aérien

Les actes repris devront être régulièrement adaptés et mis à jour. De plus, la Suisse ne pourra vraiment se faire entendre, dans le cadre des possibilités de participation qui lui sont offertes, que si elle fait un usage actif de celles-ci. Compte tenu de tous les domaines réglementés par l'accord, une unité supplémentaire sera nécessaire à cette fin.

En outre, la Confédération devra désigner, en relation avec le règlement fixant des règles communes en ce qui concerne l'attribution des créneaux horaires dans les aéroports, un coordinateur indépendant des exploitants de ceux-ci. Son financement incombe toutefois aux bénéficiaires directs de son travail de coordination.

311.26 Transports terrestres et mesures d'accompagnement

La gestion et la distribution aux transporteurs suisses du contingent à 40 t, des autorisations pour véhicules vides ou chargés de produits légers ainsi que des écopoints pour le transit à travers l'Autriche sont des tâches nouvelles. Il en va de même pour l'octroi des licences en matière d'accès à la profession de transporteur routier et des licences ferroviaires. Enfin, l'établissement des catégories d'émissions des véhicules nécessitera également du personnel. L'exécution des dispositions de l'accord sur les transports terrestres devrait nécessiter au maximum dix postes supplémentaires au sein du DETEC jusqu'en l'an 2005. Néanmoins, les contingents étant supprimés dès le passage à 40 t, six postes supplémentaires sur les dix susmentionnés seront encore nécessaires à partir de 2005.

En outre, de 2001 à 2005, le contrôle aux postes frontières des contingents accordés aux transporteurs suisses et de la CE ainsi que l'encaissement des redevances pour ces autorisations occuperont environ 20 à 25 personnes dans l'Administration fédérale des douanes.

311.27 Libre circulation des personnes

311.271 Sécurité sociale

De façon générale, il faut compter avec une charge administrative supplémentaire pour les organismes assureurs. En ce qui concerne la Confédération, il faut compter, en particulier, avec une augmentation de l'effectif de la Caisse suisse de compensation. Cette caisse est chargée de l'application de l'assurance facultative des Suisses de l'étranger et des conventions internationales de sécurité sociale. Les besoins en personnel supplémentaire seront causés avant tout par la suppression de certaines simplifications administratives contenues dans les conventions bilatérales, telles que le transfert des cotisations et les indemnités forfaitaires. De surcroît, ses tâches en tant qu'organisme de liaison dans les relations avec les assurances étrangères augmenteront de façon significative en raison d'une coordination accrue dans le domaine des prestations. 150 postes supplémentaires, répartis sur dix ans, sont nécessaires, ainsi que les moyens supplémentaires correspondants dans les domaines de la logistique et de l'informatique.

L'Office fédéral des assurances sociales estime ses besoins en personnel supplémentaire à sept personnes et l'Office fédéral du développement économique et de l'emploi à environ cinq personnes.

311.272 Personnel médical

La révision de la loi occasionnera pour la Confédération un surcroît de travail, étant donné qu'à l'avenir, le DFI sera l'autorité d'accréditation des programmes de formation postgrade. De ce fait, le DFI ne sera pas le seul à avoir davantage de travail; l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) aussi en aura plus, puisqu'il devra préparer les dossiers pour les décisions en matière d'accréditation. Il faudra un bureau pour le nouveau comité de formation postgrade à instituer, qui sera installé à l'OFSP comme celui du Comité directeur pour les examens des professions médicales. Ce bureau devra notamment procéder aux enquêtes prévues par les directives sectorielles pour la reconnaissance des diplômes et des titres postgrades. Étant donné qu'après l'entrée en vigueur de l'Accord sur la libre circulation pour le domaine des professions médicales, on prévoit que des milliers de demandes de reconnaissance de diplômes et de titres postgrades de l'espace de l'Union européenne seront présentées aux autorités suisses, un important surcroît de travail est à prévoir. Pour le surcroît de travail au SG DFI, nous comptons des besoins en personnel supplémentaire de 50 %, et pour l'OFSP de 300 % pendant les trois années de la phase transitoire. Par conséquent, trois postes et demi supplémentaires seront nécessaires.

311.273 Mesures d'accompagnement

La loi sur les travailleurs détachés confie une partie des activités de contrôle à des autorités fédérales (art. 7 de la loi). Par ailleurs, la Confédération est également chargée de la haute surveillance sur l'exécution de la loi. L'accomplissement de ces tâches générera un surcroît de travail.

L'institution d'une commission tripartite (pour l'extension des CCT et pour les salaires minimaux) aura également des conséquences financières et des effets sur le personnel, en raison des tâches nouvelles et à caractère périodique qui devront être assumées. C'est avant tout la détermination des salaires versés et la constatation d'éventuels abus, puis le contrôle de l'application des salaires minimaux, qui entraînera un certain surcroît de travail.

Du fait de la facilitation de l'extension des conventions collectives de travail, une certaine augmentation du nombre d'arrêtés en cette matière peut se produire. Selon l'expérience, une procédure d'extension – abstraction faite d'éventuelles oppositions – dure environ quatre à six mois. Les dispositions contractuelles doivent être examinées de manière approfondie puis publiées. L'augmentation du nombre de procédures représente donc un surcroît de travail dont la quantification exacte dépendra du nombre de requêtes supplémentaires.

311.28 Coordination de la politique d'intégration

La mise en œuvre et la gestion des sept accords seront essentiellement prises en charge par les instances responsables au niveau de la Confédération et des cantons. La section de coordination au sein du Bureau de l'intégration DFAE/DFE, responsable d'une présentation homogène de la Suisse face à l'UE, ainsi que la Mission à Bruxelles participeront aux comités mixtes. En cas de conflits politiques dans le cadre de la mise en œuvre des accords ainsi qu'en cas de révision ou de négociations supplémentaires, le Bureau de l'intégration prendra ses coresponsabilités. Ces nouvelles tâches devraient, en cas normal, pouvoir être remplies avec les ressources actuelles en terme de personnel au sein du Bureau de l'intégration DFAE/DFE.

311.3 Frein aux dépenses

L'art. 159, annexe 3, let. b, de la nouvelle constitution (ancien art. 88, al. 2) prévoit le frein aux dépenses car les crédits d'engagement et les cadres de paiement entraînant de nouvelles dépenses uniques supérieures à 20 millions de francs ou des dépenses récurrentes supérieures à 2 millions de francs doivent être approuvés par la majorité des membres de chacune des deux Chambres. Dès lors, les dispositions législatives et les arrêtés fédéraux suivants tombent sous le frein aux dépenses:

- Loi fédérale relative à l'accord entre la CE, ses membres et la Suisse sur la libre circulation des personnes (LAVS: art. 102, al. 2, LAI: art. 77, al. 2, LAMal: art. 66a, al. 2)
- Arrêté fédéral relatif au financement de la participation de la Suisse aux programmes de recherche de développement technologique et de démonstration de l'UE (y compris EURATOM) pendant les années 2001 à 2002 (crédit d'engagement)
- Loi fédérale sur le transfert du trafic transalpin de marchandises de la route au rail (art. 4, al. 2, et art. 6, let. 1)
- Arrêté fédéral concernant le plafond des dépenses pour la promotion du trafic combiné.

312 Au niveau cantonal

312.1 Marchés publics

A dater de l'entrée en vigueur de l'accord, les marchés publics des villes et des communes dépassant les valeurs seuils fixées devront faire l'objet d'un appel d'offres, ce qui entraînera un surcoût, partiellement compensé cependant, comme ce sera le cas pour la Confédération, par l'utilisation de moyens de communication électroniques. Pour les cantons, dont nombre d'entités acheteuses seront dorénavant soumises au régime des marchés publics, comme le prévoit l'accord bilatéral, il y aura probablement des frais entraînés par la mise au courant des personnes chargées de ces marchés publics, au moins pendant les premières années qui suivront la mise en vigueur de l'accord.

312.2 Obstacles techniques au commerce

Les prescriptions techniques relatives aux produits ressortent, à l'exception des médicaments, de la compétence de la Confédération et ne nécessitent aucune adaptation nécessaire de la loi sur la base de l'accord. Ainsi, au niveau des cantons, seul l'Office intercantonal de contrôle des médicaments (OICM) est concerné par une augmentation de certaines ressources financières et personnelles, en raison d'une intensification prévisible de la collaboration avec la Communauté découlant de cet accord.

312.3 Agriculture

L'accord relatif aux échanges de produits agricoles n'a pas de conséquences économiques ou financières majeures pour les cantons.

Sur le plan administratif, l'annexe vétérinaire provoquera un accroissement des tâches de contrôle pour les offices vétérinaires cantonaux résultant d'une augmentation du trafic international d'animaux. En raison de la diminution des contrôles lors de l'importation d'animaux de rente en Suisse, les contrôles sur le plan interne devront être intensifiés.

La modification de la loi sur les denrées alimentaires, telle que proposée, exige, de plus, des contrôles supplémentaires. Dans la mesure où ce sont les cantons qui procéderont à ces contrôles, le surcroît de travail et de frais engendré sera couvert par les émoluments prévus par l'art. 45, al. 2, let. f, LDAI, qui seront perçus auprès des entreprises concernées. Il en ira de même pour les frais engendrés par les autorisations d'exploiter délivrées aux entreprises conformément à l'art. 17, al. 4, LDAI.

En ce qui concerne les vins et les spiritueux, les chimistes cantonaux devront renforcer leurs tâches de contrôle pour les appellations.

La reconnaissance absolue de l'utilisation du nom Champagne en faveur de la France nécessite, pour sa part, une adaptation du Règlement du Conseil d'Etat du canton de Vaud du 28 juin 1995 sur les appellations d'origine contrôlées des vins vaudois.

Les cantons devront faire face à un besoin accru de personnel si c'est à eux qu'échoient les contrôles supplémentaires à entreprendre selon le droit de l'UE (cf. ch. 311.14). Le surcroît de travail engendré par l'octroi des autorisations d'exploiter (art. 17, al. 4, LDAI) se fera surtout sentir durant la phase de transition, à savoir jusqu'à ce que toutes les entreprises et les entrepôts aient été homologués selon le nouveau droit. Si la reconnaissance de l'équivalence est obtenue pour la totalité des aliments d'origine animale, on estime à 20 le nombre de postes supplémentaires à créer. Cependant, passé cette phase de transition, un certain nombre de ces postes pourront être supprimés.

312.4 Transport aérien

Dans le cadre de la consultation, différents milieux ont posé la question de la compatibilité des nouveaux instruments européens avec les surtaxes introduites sur quelques aéroports suisses en fonction du bruit et des émissions gazeuses; dans la mesure où elles sont prélevées de manière non discriminatoire sur la base d'un état

de fait objectif, elles sont compatibles avec le droit européen repris par la Suisse. La Suède a ainsi introduit un système de surtaxes très semblable au système suisse.

Le transport aérien est en principe du domaine de la Confédération art. 71 de la nouvelle constitution (ancien art. 37^{ter}). L'accord dans ce secteur a donc en premier lieu des conséquences pour les prescriptions et compétences fédérales. Les cantons sont toutefois concernés dans la mesure où ils participent à l'exploitation des aéroports. A cet égard, la directive relative à l'accès au marché de l'assistance en escale dans les aéroports de la Communauté exigera une adaptation des règlements d'exploitation, les aéroports suisses devant accepter une concurrence dans le domaine de ces services. Les conséquences pratiques en seront toutefois limitées, car ils appliquent déjà à ces opérations un régime largement libéralisé. En cas de congestion sur un aéroport, les compagnies aériennes peuvent demander aux autorités nationales que celui-ci fasse l'objet d'une coordination. La compétence d'attribuer les créneaux horaires est ainsi transférée de l'aéroport à un coordinateur indépendant dont les décisions ont force de loi.

Enfin, le soutien financier de lignes aériennes par les cantons est également réglementé. Si un canton entend apporter son soutien financier à l'exploitation d'une ligne importante pour lui, ceci doit se faire selon une procédure transparente. En vertu de l'art. 14 de l'accord, la surveillance de telles aides étatiques reste de la compétence de la Confédération.

312.5 Transports terrestres et mesures d'accompagnement

Le renforcement des contrôles du fret routier prévu dans le cadre des mesures d'accompagnement et les moyens nécessaires pour mieux faire respecter les règles de la circulation augmenteront les frais des polices cantonales ainsi que leurs besoins en effectifs. Un concept global a bien été préparé entre le DETEC et la Conférence des directeurs cantonaux de justice et police (CDJP), mais il faudra attendre une analyse affinée pour pouvoir quantifier plus précisément les effets sur les effectifs des polices cantonales.

Dans le domaine des prescriptions techniques, la compression des délais pour les contrôles périodiques des véhicules motorisés lourds et de leurs remorques, requis par l'art. 7, al. 2, de l'accord, entraînera une charge supplémentaire pour les cantons, responsables de l'organisation de ces contrôles. La multiplication de ces derniers obligera les cantons à accroître leurs capacités: les infrastructures devront être adaptées et élargies (acquisition d'appareils supplémentaires, mesures de construction, etc.), le personnel supplémentaire devra être recruté et formé.

L'art. 15, ch. 3, de l'accord prévoit que les autorisations dérogeant à l'interdiction de circuler la nuit peuvent être délivrées contre un émoulement dont le montant ne doit pas excéder les frais administratifs nécessités par leur délivrance. Certains cantons pourraient donc être obligés d'adapter ce montant.

312.6 Libre circulation des personnes

312.61 Sécurité sociale

312.611 En général

En ce qui concerne les cantons, les coûts supplémentaires sont chiffrés au maximum à 43,7 millions de francs. Dans son rapport final, le Groupe de travail «Sécurité sociale» institué par la Commission paritaire Confédération/cantons dans le contexte de l'accord constate qu'il est difficile, si ce n'est impossible, d'estimer les répercussions financières sur les cantons et les conséquences sur l'état de leur personnel et leur infrastructure. Les dépenses pourraient augmenter au niveau des prestations comme les prestations complémentaires cantonales et les allocations destinées aux mères ou aux parents. Les frais administratifs pourraient aussi s'accroître.

Il n'a pas été tenu compte des multiples avantages que les assurances suisses et leurs assurés retirent de la réglementation.

Participation des cantons

Branche	Mesure	Coûts suppl. (en mio. de frs.)
AM	– réduction des primes pour les assurés à l'étranger	21,0
	– aide au paiement des primes pour les assurés à l'étranger selon le modèle actuel (ce montant peut varier selon les prétentions que les cantons ont fait valoir rétroactivement).	non chiffrable
AVS/AI ⁹³	– entraide en matière de prestations en Suisse transformation d'un système de rentes partielles en rentes prorata	5,0
PC	– abolition du délai de carence pour les ressortissants d'Etats de l'UE	8,0
AF	conséquences de l'égalité de traitement envers les ressortissants d'un Etat de l'UE:	
	– sur les allocations de ménage – sur les allocations familiales cantonales	0,7 non chiffrable
autres coûts	– p. ex. pour les prestations supplémentaires aux PC et autres prestations de besoin y compris l'aide aux chômeurs	non chiffrable

⁹³ En cas d'exportation des quarts de rentes de l'AI, les cantons prendraient à leur charge 1 million de l'ensemble des coûts supplémentaires.

312.612 Assurance-maladie

Il est prévu dans l'accord avec l'UE que dans les cas d'entraide en matière de prestations pour des personnes assurées auprès d'assurances étrangères, les frais effectifs seront remboursés, de la même façon que ce que prévoit la LAMal pour les traitements de frontaliers assurés en Suisse mais résidant à l'étranger. Les coûts pris en charge par le canton de résidence pour les personnes résidant en Suisse sont dans ces cas à la charge des assureurs étrangers. Les personnes assurées à l'étranger mais résidant en Suisse et soumises à l'impôt dans ce pays ont en revanche droit au traitement d'après le tarif du canton de résidence et, en cas de traitement hors du canton pour raisons médicales, à la même participation du canton de résidence que pour les habitants du canton assurés en Suisse. Selon les constatations du Groupe de travail «Sécurité sociale» institué par la Commission paritaire Confédération/cantons dans le contexte de l'accord, il n'est pas possible de déterminer l'ampleur des coûts supplémentaires pour le canton de résidence (actuellement ces personnes sont assurées en Suisse).

La modification proposée au système de réduction des primes entraînera pour les cantons des coûts supplémentaires de 21 millions de francs pour les subsides aux réductions de primes selon le modèle de répartition actuel; les subsides restants (69 millions de francs) seront remboursés aux cantons par la Confédération. La répartition des subsides décomptés entre la Confédération et les cantons, qui dépend des subsides versés par les cantons, variera sensiblement. Il en résulte également des dépenses administratives supplémentaires pour les cantons qui seront compensées selon des règles fixées dans une ordonnance.

312.613 Prévoyance vieillesse, survivants et invalidité

Les cantons participent aux coûts supplémentaires estimés à raison de 13 millions de francs, dont 5 millions pour la transformation du système de rentes partielles en un système au prorata et huit pour la suppression du délai de carence pour l'octroi des prestations complémentaires aux ressortissants des Etats de l'UE. Les coûts supplémentaires qui résulteraient d'une exportation des quarts de rentes AI seraient pour 1 million de francs à la charge des cantons.

L'obligation d'égalité de traitement envers les ressortissants de l'UE devrait entraîner des coûts supplémentaires liés au versement par les cantons des prestations cantonales supplémentaires aux prestations LPC, coûts qu'il n'est pas possible de chiffrer. Ainsi que le Groupe de travail Confédération/cantons l'a constaté, les cantons ne sont pas en mesure aujourd'hui de fournir des données y relatives.

312.614 Assurance-accidents

Les coûts éventuels qu'auront à supporter les pouvoirs publics en raison de l'application des tarifs de l'assurance-accidents lors de l'avance des prestations à des assurés d'assurances étrangères devraient être modestes. L'on ne peut, à l'heure actuelle, pas estimer si l'entraide en matière de prestations entraînera des coûts supplémentaires et de quelle ampleur.

312.615 Assurance-chômage

Le principe d'exportation des prestations ne s'applique pas aux prestations, destinées à garantir un revenu minimum, versées au titre de l'aide cantonale. En revanche, si le droit à ces prestations est subordonné à l'accomplissement de périodes de résidence, les périodes de résidence accomplies à l'étranger devront être prises en compte dans la mesure où elles auraient été prises en compte si elles avaient été accomplies en Suisse.

312.616 Allocations familiales

Les cantons participeront à raison de 0,7 million de francs à la charge supplémentaire de deux millions de francs relative aux allocations de ménage fédérales. Dans le domaine des allocations familiales cantonales, les dépenses supplémentaires ne peuvent pas être estimées. Plus de 800 caisses appliquent les 26 législations cantonales et certains cantons prévoient, en outre, la possibilité de libérer l'employeur de l'adhésion à une caisse, lorsqu'il verse lui-même les allocations correspondantes à ses employés.

Par ailleurs, les enquêtes menées par le Groupe de travail Confédération/cantons ont démontré là aussi qu'il n'était pas possible d'estimer les coûts supplémentaires.

312.62 Lex Koller

Les autorités cantonales de première instance seront légèrement déchargées par la modification de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger, en raison d'une certaine baisse de la quantité des actes d'acquisition à propos desquels elles doivent, après examen, rendre une décision.

312.63 Personnel médical

Pour la formation postgrade, les hôpitaux cantonaux entrent en ligne de compte, comme jusqu'à maintenant, comme centres de formation postgrade reconnus. Pour leurs dépenses liées à la formation postgrade, ils seront dédommés en partie par les prestations fournies personnellement par les personnes en formation. Pour eux, l'accréditation future des programmes ne change rien concernant les frais de la formation postgrade.

Il faut probablement compter avec une arrivée accrue de personnel médical en provenance de l'UE et une augmentation des demandes d'autorisation de pratiquer. La Surcharge administrative en résultant devrait, selon nous, pouvoir être maîtrisée par les cantons et les communes.

312.64 Mesures d'accompagnement

Les cantons doivent aussi prévoir une augmentation de leur volume de travail. En effet, sur le principe, les remarques énoncées ci-dessus pour la Confédération sont

aussi valables pour les cantons. Ces derniers doivent compter avec des coûts supplémentaires générés par la facilitation de l'extension des conventions collectives et par la mise sur pied des commissions tripartites. Les effets de la prise en considération des nouvelles tâches prévues pourraient surtout s'avérer non négligeables pour les petits cantons disposant d'un effectif de personnel réduit. Il convient en particulier de souligner que les cantons seront appelés à supporter l'essentiel des tâches d'exécution de la loi sur les travailleurs détachés.

Dans le même temps, le produit des amendes ainsi que les montants confisqués en application de la loi sur les travailleurs détachés seront acquis aux cantons. Par ailleurs, la suppression de l'obligation de requérir un permis de travail, au sens de l'OLE, pour les ressortissants de l'Union européenne signifiera une baisse conséquente du volume de travail des offices cantonaux chargés de délivrer ce genre d'autorisation.

4 Plan de législature

Le projet a été annoncé dans le plan de législature 1995–1999 (FF1 1996 II 328 ainsi que 356: para II B5, objectif 18 et R36 de même qu'en tant qu'objet des grandes lignes de la politique gouvernementale de l'annexe 2).

Les mesures d'accompagnement sont conformes aux objectifs de la politique des transports du Conseil fédéral pour l'année 1999 et du plan de législature 2000–2003 et renforcent en particulier l'effet recherché de transfert de la route au rail dans le cadre de la mise en œuvre de l'article sur la protection des Alpes.

Les modifications proposées de la loi sur l'agriculture et de la loi sur les denrées alimentaires n'ont pas été prévues dans le cadre du plan de législature 1995–1999.

5 Relation avec le droit européen et le droit de l'OMC⁹⁴

51 Recherche

Les mesures prévues en Suisse pour la mise en œuvre de l'accord bilatéral en matière de recherche sont naturellement en accord avec le droit européen. Sur le plan européen, on trouve la base juridique correspondante dans la décision n° 182/1999/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 décembre 1998 relative au cinquième programme-cadre de la Communauté européenne pour des actions de recherche, de développement technologique et de démonstration (1998–2002) publiée le 1^{er} février 1999 au Journal Officiel des Communautés européennes L 26.

52 Marchés publics

L'accord n'implique pas la reprise du droit communautaire par la Suisse. Il admet plutôt l'équivalence des systèmes juridiques des deux parties. Il faudra encore procéder à quelques adaptations des droits fédéral et cantonaux (cf. ch. 225, ci-dessus)

⁹⁴ Les accords sectoriels devront être notifiés à l'OMC au titre de l'article XXIV GATT 1994.

pour assurer aux soumissionnaires de l'UE un accès au marché suisse identique à celui dont jouiront les soumissionnaires suisses dans l'UE. Il en va de même de l'accès aux voies de droit.

L'accord ne change rien aux engagements de la Suisse à l'égard des autres membres de l'OMC. L'extension aux communes du champ d'application de l'accord OMC sur les marchés publics (AMP) ne vaut que pour les soumissionnaires de l'UE, puisqu'il y a en l'occurrence réciprocité. Les autres parties à l'AMP ne peuvent donc se prévaloir du fait que les communes de Suisse sont maintenant soumises à l'AMP. La libéralisation réciproque dans les autres domaines ne concerne pas non plus les engagements de la Suisse envers les autres parties à l'AMP ou les autres membres de l'OMC.

53 Obstacles techniques au commerce

Pour ce qui est de l'élimination des entraves techniques au commerce, l'accord est parfaitement compatible avec le droit et la politique de la Communauté européenne ainsi qu'avec les buts visés par la politique d'intégration de la Suisse. Il complète l'Accord de libre échange de 1972, qui ne contient aucune disposition explicite sur la reconnaissance des évaluations de la conformité. Cependant, la reconnaissance mutuelle à deux niveaux n'implique pas une harmonisation obligatoire du droit suisse avec celui de la Communauté. Lorsque les prescriptions suisses sont jugées équivalentes aux prescriptions communautaires au sens de l'art. 1, al. 2, de l'accord, les produits suisses ont un accès direct au marché communautaire. Lorsque, motivé notamment par des intérêts publics prépondérants mentionnés à l'art. 4, al. 2, de la LETC (RS 946.51), le législateur décide de ne pas adapter les prescriptions suisses à celles de la Communauté européenne, les produits suisses n'ont qu'un accès indirect au marché communautaire, dans la mesure où, ils doivent, selon l'art. 1, al. 1, de l'accord, être contrôlés une deuxième fois pour vérifier leur conformité avec le droit communautaire. Cette solution laisse ainsi une grande marge de manœuvre au législateur suisse dans le cadre du processus d'adaptation législatif.

Afin d'assurer un marché européen aussi homogène que possible, il a été prévu que la Suisse conclurait un accord analogue avec les États membres de l'AELE-EEE.

En tant que membre de l'OMC, la Suisse participe également à l'Accord sur les obstacles techniques au commerce (RS 0.632.231.41), qui fixe des règles générales sur les obligations des membres de l'OMC en ce qui concerne les règlements et les normes techniques, ainsi que sur les procédures d'évaluation de la conformité. Ces règles visent à éviter que les règlements, les normes techniques ou les procédures d'évaluation de la conformité ne créent des obstacles non nécessaires au commerce.

Cet accord reconnaît le rôle fondamental joué par la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité pour éviter la création de tels obstacles. L'art. 6.3 de cet accord prévoit que «des Membres sont encouragés à bien vouloir se prêter, à la demande d'autres membres, à des négociations en vue de la conclusion d'accords de reconnaissance mutuelle des résultats de leurs procédures d'évaluation de la conformité». L'accord en matière de reconnaissance mutuelle entre la Communauté européenne et la Suisse est donc parfaitement conforme aux règles OMC.

Sur le plan de la relation avec le droit européen, l'accord agricole met en place une dynamique de rapprochement par la possibilité octroyée au Comité mixte de l'agriculture d'étendre les domaines législatifs couverts par les annexes dans la mesure où la Suisse adopte une législation équivalente.

Sur le plan de l'accord agricole, il convient d'opérer une distinction entre le volet quantitatif qui n'a pas d'effets sur la relation avec le droit européen et le volet qualitatif ayant trait au démantèlement des obstacles techniques aux échanges (cf. aussi ch. 243.41 ci-avant) qui a, à cet égard, une grande importance. Les annexes y relatives sont en effet, pour la plupart, basées sur le concept de la reconnaissance mutuelle de l'équivalence des législations suisse et communautaire et renforcent par conséquent la relation entre les deux législations respectives et, par voie de conséquence, l'harmonisation de celles-ci. C'est le cas dans le secteur phytosanitaire où le principe de la reconnaissance mutuelle est encore dynamisé par une déclaration commune qui met en place les instruments d'une telle reconnaissance. Dans le secteur des aliments pour animaux, le principe de la reconnaissance mutuelle des exigences est complété par une clause évolutive. L'annexe relative aux semences prévoit également la reconnaissance mutuelle des législations qui se limite à certaines espèces mais qu'une clause évolutive permet d'étendre à d'autres lorsque la Suisse aura adapté ses dispositions. Dans le domaine des produits viti-vinicoles, l'annexe prévoit aussi la reconnaissance mutuelle des législations. Si ce dernier principe n'est pas appliqué dans l'annexe sur les spiritueux, il est cependant appuyé par la déclaration commune selon laquelle la Suisse s'engage à rendre sa législation équivalente à celle de l'UE. Pour sa part, l'annexe relative aux produits biologiques stipule l'équivalence des dispositions législatives et réglementaires des deux parties, ces derniers s'engageant en outre à étendre le champ d'application de ladite annexe. Si celle relative aux normes de commercialisation pour les fruits et légumes frais se limite à la reconnaissance des contrôles de conformité aux normes communautaires, l'annexe concernant le secteur vétérinaire constate l'existence de législations similaires conduisant à des résultats identiques. L'institution d'un comité mixte vétérinaire chargé d'étudier toute question relative à cette annexe et à sa mise en œuvre représente un élément positif sous l'angle de la prise en compte de l'évolution des législations respectives des deux parties. Sous cet angle, il convient également de signaler la déclaration commune dans le domaine de la protection des indications géographiques et des appellations d'origine des produits agricoles et des denrées alimentaires, aux termes de laquelle les deux parties prévoient d'inclure des dispositions y relatives dans l'accord agricole lorsque l'application de la législation communautaire aura été achevée. Finalement, il y a lieu de mentionner ici la déclaration de la Suisse relative à la dénomination des volailles concernant le mode d'élevage, en vertu de laquelle notre pays relève son intention d'entamer dès maintenant les procédures prévues afin d'adopter une législation en la matière équivalente à celle de la Communauté. La modification de la loi sur les denrées alimentaires, telle que proposée, crée les conditions cadre permettant d'obtenir l'équivalence du droit suisse à celui de l'UE.

En ce qui concerne le droit OMC, l'accord conclu, qui est de nature préférentielle, est compatible avec les dispositions de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT de 1994) relatives aux unions douanières et aux zones de libre-échange, dans la mesure où il étend de manière substantielle l'accès au marché préférentiel limité à certains produits dans le cadre de l'Accord de libre-échange de

1972 et le complète par des dispositions et des facilitations de plus grande portée dans le domaine non-tarifaire. Il n'y a pas de renforcement de la protection douanière à l'égard des pays tiers. Les possibilités d'accès au marché définies dans le cycle d'Uruguay restent inchangées et sont ouvertes, sans aucune restriction ni modification, à tous les partenaires commerciaux de la Suisse conformément à la liste d'engagements LIX. Les concessions tarifaires accordées à l'UE le sont dans le cadre de contingents tarifaires préférentiels. Les quantités fixées reflètent les parts au marché suisse de l'UE. Ces importations à un tarif préférentiel se font, dans certains cas, dans le cadre de contingents tarifaires OMC et, pour le reste, sous la forme de quantités additionnelles à celles des contingents tarifaires OMC. Les conditions selon le GATT de 1994, en particulier les dispositions de l'art. XXIV, sont remplies et permettent ainsi de déroger à la clause de la nation la plus favorisée en vertu de laquelle des concessions accordées à une partie doivent être étendues à toutes les autres parties contractantes.

Le projet de modification de la loi sur les denrées alimentaires a pour but d'aligner les prescriptions en matière d'hygiène de la loi sur les denrées alimentaires sur celles du droit européen. Ce dernier est conforme à la norme générale du Codex Alimentarius, universellement reconnue aujourd'hui (normes alimentaires communes FAO/OMS). Les nouvelles prescriptions satisfont donc aux exigences des art. 2 et 3 de l'Accord du 15 avril 1994 sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (RS 0.632.20, RO 1995 2178). Elles sont proportionnées au but poursuivi et n'entraînent pas de discrimination pour les produits importés. Elles ne sont donc pas contraires au droit de l'OMC.

55 Transport aérien

L'accord vise à une large harmonisation des droits aériens suisse et européen. Son annexe contient un nombre important d'instruments du droit communautaire qui à l'avenir seront applicables en Suisse également. L'accord est donc compatible avec le droit européen.

Les règles de l'OMC ne touchent que peu au domaine de l'aviation. Les droits de trafic, en particulier, ne sont pas couverts par lesdites règles. Dans la mesure où il s'agit de dispositions d'harmonisation technique, l'accord, comme exposé ci-dessus, n'apporte rien de fondamentalement nouveau, les dispositions en question s'appliquant déjà du fait de l'appartenance de la Suisse aux organisations techniques concernées. Elles sont compatibles avec les principes applicables au domaine aérien dans le droit de l'OMC.

56 Transports terrestres

Le seul élément notable de l'accord incompatible avec le droit communautaire actuel est l'interdiction du cabotage national sur le territoire suisse et communautaire. Néanmoins, cette restriction découle de la volonté des deux parties contractantes de limiter l'accès à leur marché de transport réciproque. Par ailleurs, l'accord nécessitera en grande partie la modification des accords bilatéraux conclus avec les Etats membres en matière de transport routier.

En ce qui concerne les Etats européens non membres de l'UE, il faut signaler que la plupart des accords bilatéraux routiers conclus entre la Suisse et ces pays contiennent une disposition prévoyant que la réglementation nationale doit être appliquée aux transporteurs de ces pays de manière non discriminatoire par rapport aux transporteurs suisses. Il est dès lors probable que ces pays pourraient demander à obtenir sur cette base des contingents à 40 t pendant la phase transitoire. Il s'agira de trouver une solution d'ensemble réglant cette question pour les pays d'Europe centrale et orientale (PECO) et les pays de l'AELE, qui tiennent compte des flux de trafic avec ces Etats.

Les redevances prévues dans le cadre de l'accord sur les transports terrestres sont conformes aux principes de non discrimination et de traitement national de l'accord général sur le commerce dans le domaine des services (GATS). En effet, elles s'appliquent de manière équivalente aux transporteurs suisses et étrangers.

Malgré le fait qu'ils constituent une restriction quantitative, les contingents pour les véhicules de 40 t ne sont pas contraires à la philosophie du GATS. En effet, ils vont dans le sens d'un accès technique facilité au marché routier suisse. La règle de la non discrimination est également respectée, puisque les pays membres de l'UE obtiennent des contingents au moins aussi élevés que les transporteurs suisses.

Le fait que les pays européens non membres de l'UE n'obtiennent pas de contingents n'est pas non plus contraire aux engagements pris par la Suisse dans le cadre du GATS. En effet, la Suisse, dans l'accord GATS, a limité l'accès à son marché des transports routiers au degré de libéralisation convenu dans le cadre d'accords bilatéraux et obtenu une exemption de la clause de la nation la plus favorisée (MFN) pour ce domaine. Les Etats susmentionnés ne pourront donc pas s'appuyer sur le GATS et, en particulier, sur la clause MFN pour obtenir des contingents.

Les mesures d'accompagnement sont en conformité avec le droit européen et le droit de l'OMC.

57 Libre circulation des personnes

L'accord sur la libre circulation des personnes s'aligne sur le droit de l'UE et est conforme aux règles de l'OMC.

571 Lex Koller

La modification de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger atténue certaines contradictions avec le droit international et en particulier avec le droit de l'UE (cf. ch. 9 du message du Conseil fédéral du 23 mars 1994, FF 1994 II 532 ss), mais il ne les élimine pas.

572 Personnel médical

Dans le cadre de l'accord sur la libre circulation des personnes et de la reconnaissance mutuelle des diplômes prévue dans ledit accord, les directives communautaires en la matière ont été prises en compte.

573 Mesures d'accompagnement

Comme cela a déjà été dit, le projet de loi sur les travailleurs détachés a été élaboré sur la base de la directive communautaire 96/71 du 16 décembre 1996 concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services⁹⁵. L'art. 22 de l'annexe 1 à l'accord sur la libre circulation des personnes fait expressément référence à cette directive en stipulant que notre pays peut réserver, pour les travailleurs détachés, les conditions de travail en vigueur en Suisse. Le projet de loi respecte la directive et se présente comme loi de transposition. Les deux autres projets (extension des conventions collectives et salaires minimaux par contrat-type de travail) sont des mesures relevant purement du droit interne. Il n'y a pas de réglementation communautaire en la matière. Les projets ne présentent au surplus pas d'incompatibilité avec le droit européen.

6 Constitutionnalité

Nous proposons aux Chambres fédérales de regrouper, d'une part, l'approbation des sept accords sectoriels dans un seul arrêté fédéral et, d'autre part, les législations de mise en œuvre et d'accompagnement, par secteur, dans des actes législatifs distincts. Les mesures d'accompagnement visant à combattre la sous-enchère salariale et sociale dans le cadre de la réalisation de la libre circulation des personnes avec les Etats membres de l'UE sont regroupées dans un acte législatif distinct. Il en est de même des mesures d'accompagnement tendant à transférer sur le rail le trafic de marchandises à travers les Alpes. Cette solution est conforme à la Constitution, au principe de l'unité de la matière et à la pratique des autorités fédérales en matière d'approbation et de mise en œuvre de traités internationaux. Pour l'approbation des accords, l'adaptations des lois et les mesures d'accompagnement cf. ch. 91.

61 Arrêté d'approbation

Les sept accords sectoriels contiennent les mêmes clauses d'entrée en vigueur, de reconduction et de dénonciation simultanée («clause guillotine»). Ces dernières créent ainsi un lien juridique entre ces textes. Le projet d'arrêté fédéral unique reflète ce lien juridique entre les accords et a le mérite de constituer une solution simple, pratique et transparente. Il présente un seul choix évitant une solution «à la carte».

La constitutionnalité du projet d'arrêté fédéral d'approbation des sept accords sectoriels repose sur l'art. 54, al. 1, de la nouvelle constitution (ancien art. 8), qui confère à la Confédération une compétence globale dans le domaine des affaires étrangères dont le principal aspect consiste en la compétence globale de conclure des traités internationaux. La compétence de l'Assemblée fédérale découle de l'art. 166, al. 2, de la nouvelle constitution (ancien art. 85, ch. 5).

⁹⁵ JO n° L 18 du 21.1.1997, p.1.

62 Législations de mise en œuvre et d'accompagnement

Le projet de loi fédérale concernant la mise en œuvre de l'accord entre la Communauté européenne et la Suisse sur le transport de marchandises et de voyageurs par rail et par route se fonde sur les art. 63, al. 1, 82, al. 1, et 95, al. 1, de la nouvelle constitution (anciens art. 34^{ter}, al. 1, let. g; 37^{bis}; 31^{bis}, al. 2).

Le projet de loi concernant la mise en œuvre de l'accord entre la Communauté européenne, ses Etats membres et la Suisse sur la libre circulation des personnes repose essentiellement sur les art. 112; 113; 114; 116, al. 2; 117; 121 et 122, al. 1, de la nouvelle constitution (anciens art. 34^{quater}, 34^{bis}, 34^{novies}, 34^{quinquies}, al. 2, 69^{ter} et 64). La modification, dans ce projet de loi, de l'arrêté fédéral du 4 octobre 1985 fixant la contribution de la Confédération et des cantons au financement de l'assurance-vieillesse et survivants (RS 831.100.2) se fonde, quant à elle, sur le chiffre II de la loi fédérale du 5 octobre 1984 modifiant la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (RO 1985 2002).

La révision de la loi fédérale relative à la libre circulation du personnel médical s'appuie sur l'art. 95 de la nouvelles constitution (anciens art. 33, al. 2, et art. 31^{bis}). L'inclusion des associations professionnelles en tant qu'instance qui accreditent les programmes de formation postgrade s'appuie sur l'art. 63 de la nouvelle constitution (ancien art. 32, al. 3). Pour les professions médicales pour lesquelles le diplôme fédéral donne droit à exercer sa profession à titre indépendant (art. 2a, al. 1), le Conseil fédéral n'a pas la compétence de régler la formation postgrade. Exceptionnellement, il peut, sur la base de l'art. 54 de la nouvelle constitution (ancien art. 8), régler la formation postgrade dans les domaines restreints dans lesquels la Suisse s'est engagée au travers d'accords internationaux à reconnaître des titres étrangers de formation postgrade. Une réglementation homogène au niveau fédéral suivant l'exemple de la formation postgrade des médecins est l'unique solution adéquate, les cantons n'ayant pas encore réglé la formation postgrade dans ces cas de figure.

Les modifications de la loi fédérale sur l'agriculture s'appuie sur l'art. 104 de la nouvelle constitution (ancien art. 31^{octies}).

La modification de la loi sur les denrées alimentaires s'appuie essentiellement sur l'art. 118 de la nouvelle constitution (ancien art. 69^{bis}). Cet article confère à la Confédération le droit de légiférer sur le commerce des denrées alimentaires (y compris le tabac et les boissons alcooliques) ainsi que de réglementer la commercialisation des objets usuels et autres articles de ménage en tant que ceux-ci pourraient mettre en danger la vie ou la santé (ancien art. 69^{bis}, al. 1). Les modifications proposées constitueront la base à partir de laquelle le droit en matière d'hygiène de l'UE dans le domaine des denrées alimentaires d'origine animales pourra être transposé dans le droit suisse. Le droit en matière d'hygiène de l'UE a pour but la protection de la santé. Il a été examiné par plusieurs comités d'experts de la Commission des Communautés européennes et est conforme aux normes actuelles du Codex Alimentarius, reconnues au niveau international. Les modifications proposées des art. 17a, art. 23, al. 5, et 26a de la LDA entrent dans le domaine de compétence de la Confédération tel que défini à l'art. 118 de la nouvelle constitution (ancien art. 69^{bis}, al. 1). De plus, elles n'enfreignent ni le principe de proportionnalité ni le principe d'égalité devant la loi.

63 Législations d'accompagnement dans les domaines du transport terrestre et de la libre circulation des personnes

Le projet de loi visant à transférer sur le rail le trafic de marchandises à travers les Alpes repose sur l'art. 84 de la nouvelle constitution (ancien art. 36^{sexies}).

Le projet de loi sur le détachement de travailleurs et d'autres mesures d'accompagnement visant à combattre la sous-enchère salariale et sociale dans le cadre de la réalisation de la libre circulation des personnes avec les Etats membres de l'UE se fonde sur l'art. 110, al. 1, let. a et b, de la nouvelle constitution (ancien art. 34^{ter}).

64 Arrêtés de crédit

Le projet d'arrêté fédéral relatif au financement de la participation de la Suisse aux programmes de recherche, de développement technologique et de démonstration de l'UE pendant les années 2001 à 2002 repose sur l'art. 64 de la nouvelle constitution (ancien art. 27^{sexies}).

La compétence budgétaire de l'Assemblée fédérale découle de l'art. 167 de la nouvelle constitution (ancien art. 85, ch. 10).

Le projet d'arrêté fédéral allouant un plafond de dépenses pour promouvoir le trafic combiné de marchandises repose sur l'art. 84 de la nouvelle constitution (ancien art. 36^{sexies}).

65 Référendum facultatif en matière de traités internationaux

En vertu de l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 1 à 3, de la nouvelle constitution (ancien art. 89, al. 3, let. a à c), doivent être soumis au référendum facultatif, les traités internationaux qui sont d'une durée indéterminée et ne sont pas dénonçables, qui prévoient l'adhésion à une organisation internationale ou qui entraînent une unification multilatérale du droit.

Les sept accords sectoriels sont dénonçables et ne prévoient pas l'adhésion à une organisation internationale. Reste à savoir s'ils entraînent une unification multilatérale du droit. Compte tenu du fait que les sept accords sont présentés dans un arrêté d'approbation unique, il suffit, selon la pratique, qu'un seul accord entraîne une unification multilatérale du droit pour que l'ensemble de l'arrêté d'approbation soit soumis au référendum selon l'art. 141, al. 2, let. d, ch. 3, de la nouvelle constitution (ancien art. 89, al. 3, let. c). Cette solution, qui dispense de l'examen individuel de chacun des accords au regard de l'art. 141, al. 2, let. d, ch. 3, de la nouvelle constitution (ancien art. 89, al. 3, let. c), a l'avantage de la clarté et de l'économie de la procédure, étant entendu qu'elle ne préjuge pas des mérites propres des autres accords en vertu de cette disposition constitutionnelle. En effet, un tel examen détaillé n'ajouterait rien à l'application de l'art. 141, al. 2, let. d, ch. 3, de la nouvelle constitution (ancien art. 89, al. 3, let. c) pour l'ensemble des accords visés dans l'arrêté d'approbation unique et pourrait poser en outre des problèmes de délimitation de la clause référendaire.

De manière générale, on parle d'unification multilatérale du droit au sens de l'art. 141, al. 2, let. d, ch. 3, de la nouvelle constitution (ancien art. 89, al. 3, let. c) lorsqu'un traité international contient un droit uniforme, applicable directement pour l'essentiel, et qui règle de manière suffisamment détaillée un domaine juridique déterminé (FF 1994 IV 410). La plupart des dispositions de l'accord sur la libre circulation des personnes, et particulièrement son annexe I, créent un droit largement uniforme et sont, en grande partie, susceptibles d'être directement applicables. En effet, ces dispositions s'adressent aux autorités administratives et judiciaires et sont suffisamment précises pour déployer un effet direct et pour s'appliquer comme telles à un cas d'espèce et constituer ainsi le fondement d'une décision concrète (ATF 120 Ia 10 ss). De plus, l'accord sur la libre circulation des personnes se distingue en ce sens qu'il est le seul accord conclu avec la Communauté européenne et ses États membres («accord mixte»). La «mixité» de l'accord sur le plan communautaire lui confère sans aucun doute un caractère multilatéral au sens de la pratique constitutionnelle. Dans la mesure où cet accord et son annexe I remplissent les conditions de l'unification multilatérale du droit, le Conseil fédéral propose de retenir l'art. 141, al. 2, let. d, ch. 3, de la nouvelle constitution (ancien art. 89, al. 3, let. c) comme base constitutionnelle pour l'arrêté d'approbation unique des accords sectoriels. Cette décision ne préjuge pas de la procédure à suivre pour les amendements ultérieurs des accords en question.

Dans l'hypothèse où le Parlement ne devait pas partager l'approche du Conseil fédéral sur l'arrêté d'approbation unique, il conviendrait alors d'examiner chaque accord selon ses propres mérites au regard de l'art. 141, al. 2, let. d, ch. 3, de la nouvelle constitution (ancien art. 89, al. 3, let. c). Pour les accords qui ne rempliraient pas le critère de l'unification multilatérale du droit, le Conseil fédéral est d'avis qu'il serait souhaitable que le Parlement les soumette au référendum en vertu de l'art. 141, al. 2, de la nouvelle constitution (ancien art. 89, al. 4), compte tenu de l'importance politique des sept accords bilatéraux pris dans leur ensemble au regard de notre politique d'intégration européenne.

7 Liste des abréviations

ACP	Pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique
AELE	Association européenne de libre-échange Suisse-CEE
ALE	Accord de libre-échange Suisse-CEE
ALENA	Accord de libre-échange nord-américain
APEC	Asian Pacific Economic Coopération <i>Coopération économique des pays du bassin Pacifique</i>
ASEAN	Association of South-East Asian Nations <i>Association des pays du sud-est asiatique</i>
ASEM	Asia Europe Meeting <i>Dialogue entre l'Asie et l'Europe</i>
BCE	Banque centrale européenne
BEI	Banque européenne d'investissement
BERD	Banque européenne de reconstruction et de développement
BNS	Banque Nationale Suisse
CE	Communauté(s) européenne(s)

CECA	Communauté européenne du charbon et de l'acier
CEE	Communauté économique européenne (aujourd'hui CE)
CEI	Communauté des Etats indépendants
Ch.	Chiffre
CJCE	Cour de justice des Communautés européenne (Cour de justice CE)
CNUCED	Conférence des Nations Unies pour la Coopération et le Développement
Coreper	Comité des représentants permanents
Cosac	Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires des parlements des Etats membres de l'UE
COST	Coopération européenne dans le domaine de la recherche scientifique et technique
Cst	Constitution fédérale de la Confédération
ECOFIN	Conseil des ministres de l'économie et des finances de l'UE
Ecu ⁹⁶	European Currency Unit <i>Unité monétaire européenne</i>
EEE	Espace économique européen
ESA	EFTA Surveillance Authority <i>Autorité de surveillance AELE</i>
EURATOM	Communauté européenne de l'énergie atomique
Eureka	Initiative européenne en matière de collaboration technologique
Europol	Office européen de police
Eurostat	Office statistique des Communautés européennes
FAO	Food and Agricultural Organization of the United Nations <i>Organisation des Nations Unies pour l'agriculture et l'alimentation</i>
FEDER	Fonds européen de développement régional
FEOGA	Fonds européen d'orientation et de garantie agricole
FED	Fonds européen de développement
GATS	General Agreement on Trade in Services <i>Accord général sur le commerce des services</i>
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade <i>Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce</i>
GPA	Government Procurement Agreement <i>Accord OMC sur les marchés publics</i>
JAI	Coopération dans le domaine de la Justice et des Affaires intérieures (troisième pilier de l'UE)
JO	Journal officiel des Communautés européennes
let.	lettre
MAI	Multilateral Agreement on Investments <i>Accord multilatéral sur l'investissement</i>
MERCOSUR	Mercado Común del Sur

⁹⁶ Depuis le 1^{er} janvier conversion irrévocable de l'ecu en euro dans un rapport 1:1.

Marché commun d'Amérique latine

NLFA	Nouvelle ligne ferroviaire alpine
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONU	Organisation des Nations Unies
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
OSEC	Office suisse d'expansion commerciale
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
PAC	Politique agricole commune (de la CE)
PCRD	Programme-cadre de recherche et de développement de la Communauté européenne
PECO	Pays d'Europe centrale et orientale
PESC	Politique étrangère et de sécurité commune (deuxième pilier de l'UE)
PHARE	Poland and Hungary Aid for the Reconstruction of the Economy (Programme d'assistance communautaire aux pays d'Europe centrale et orientale)
PIB	Produit intérieur brut
PME	Petites et moyennes entreprises
PNB	Produit national brut
Rec.	Recueil de jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européenne et du Tribunal de première instance
RO	Recueil officiel
RPLP	Redevance sur le trafic poids lourds liée aux prestations
RS	Recueil systématique
SEBC	Système européen des banques centrales
SIS	Système d'Information Schengen
SME	Système monétaire européen
TACIS	Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States (Programme d'assistance communautaire aux pays de la CEI)
TDC	Tarif douanier commun
TRIPS	Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights <i>Accord de l'OMC sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce</i>
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UE	Union Européenne (premier pilier: CE, CECA, Euratom; – deuxième pilier: PESC; – troisième pilier: JAI)
UIT	Union internationale des télécommunications
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization <i>Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture</i>

UEO	Union de l'Europe occidentale
UEM	Union économique et monétaire

8 Tables de concordance entre les anciennes et les nouvelles numérotations des traités UE et CE

L'art. 12 du Traité d'Amsterdam prévoit que les articles, les titres et les sections du Traité sur l'Union européenne (Traité UE) et du Traité instituant la Communauté européenne (Traité CE) soient renumérotés pour tenir compte de modifications introduites par le Traité d'Amsterdam. Dès l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam (1^{er} mai 1999), c'est la nouvelle numérotation figurant dans les tableaux ci-dessous qui remplace la numérotation actuelle. Dans le présent rapport, il est fait usage, dans la plupart des cas, de la numérotation en vigueur lors du paragraphe des accords («anciennes»).

A. Traité sur l'Union européenne

Numérotation		Numérotation	
ancienne	nouvelle	ancienne	nouvelle
Titre I	Titre I	Article J.17	Article 27
Article A	Article 1	Article J.18	Article 28
Article B	Article 2	Titre VI ***	Titre VI
Article C	Article 3	Article K.1	Article 29
Article D	Article 4	Article K.2	Article 30
Article E	Article 5	Article K.3	Article 31
Article F	Article 6	Article K.4	Article 32
Article F.1 *	Article 7	Article K.5	Article 33
Titre II	Titre II	Article K.6	Article 34
Article G	Article 8	Article K.7	Article 35
Titre III	Titre III	Article K.8	Article 36
Article H	Article 9	Article K.9	Article 37
Titre IV	Titre IV	Article K.10	Article 38
Article I	Article 10	Article K.11	Article 39
Titre V ***	Titre V	Article K.12	Article 40
Article J.1	Article 11	Article K.13	Article 41
Article J.2	Article 12	Article K.14	Article 42
Article J.3	Article 13	Titre VIa **	Titre VII
Article J.4	Article 14	Article K.15 *	Article 43
Article J.5	Article 15	Article K.16 *	Article 44
Article J.6	Article 16	Article K.17 *	Article 45
Article J.7	Article 17	Titre VII	Titre VIII
Article J.8	Article 18	Article L	Article 46
Article J.9	Article 19	Article M	Article 47
Article J.10	Article 20	Article N	Article 48
Article J.11	Article 21	Article O	Article 49
Article J.12	Article 22	Article P	Article 50
Article J.13	Article 23	Article Q	Article 51
Article J.14	Article 24	Article R	Article 52
Article J.15	Article 25	Article S	Article 53
Article J.16	Article 26		

* Nouvel article introduit par le Traité d'Amsterdam.

** Nouveau titre introduit par le Traité d'Amsterdam.

*** Titre restructuré par le Traité d'Amsterdam.

Numérotation		Numérotation	
ancienne	nouvelle	ancienne	nouvelle

B. Traité instituant la Communauté européenne

Numérotation		Numérotation	
ancienne	nouvelle	ancienne	nouvelle
Première partie	Première partie	Article 33 (<i>abrogé</i>)	—
Article 1	Article 1	Article 34	Article 29
Article 2	Article 2	Article 35 (<i>abrogé</i>)	—
Article 3	Article 3	Article 36	Article 30
Article 3a	Article 4	Article 37	Article 31
Article 3b	Article 5	Titre II	Titre II
Article 3c *	Article 6	Article 38	Article 32
Article 4	Article 7	Article 39	Article 33
Article 4a	Article 8	Article 40	Article 34
Article 4b	Article 9	Article 41	Article 35
Article 5	Article 10	Article 42	Article 36
Article 5a *	Article 11	Article 43	Article 37
Article 6	Article 12	Article 44 (<i>abrogé</i>)	—
Article 6a *	Article 13	Article 45 (<i>abrogé</i>)	—
Article 7 (<i>abrogé</i>)	—	Article 46	Article 38
Article 7a	Article 14	Article 47 (<i>abrogé</i>)	—
Article 7b (<i>abrogé</i>)	—	Titre III	Titre III
Article 7c	Article 15	Chapitre 1	Chapitre 1
Article 7d *	Article 16	Article 48	Article 39
Deuxième partie	Deuxième partie	Article 49	Article 40
Article 8	Article 17	Article 50	Article 41
Article 8a	Article 18	Article 51	Article 42
Article 8b	Article 19	Chapitre 2	Chapitre 2
Article 8c	Article 20	Article 52	Article 43
Article 8d	Article 21	Article 53 (<i>abrogé</i>)	—
Article 8e	Article 22	Article 54	Article 44
Troisième partie	Troisième partie	Article 55	Article 45
Titre I	Titre I	Article 56	Article 46
Article 9	Article 23	Article 57	Article 47
Article 10	Article 24	Article 58	Article 48
Article 11 (<i>abrogé</i>)	—	Chapitre 3	
Chapitre 1	Chapitre 1	Article 59	Article 49
Section 1 (supprimée)		Article 60	Article 50
Article 12	Article 25	Article 61	Article 51
Article 13 (<i>abrogé</i>)	—	Article 62 (<i>abrogé</i>)	—
Article 14 (<i>abrogé</i>)	—	Article 63	Article 52
Article 15 (<i>abrogé</i>)	—	Article 64	Article 53
Article 16 (<i>abrogé</i>)	—	Article 65	Article 54
Article 17 (<i>abrogé</i>)	—	Article 66	Article 55
Section 2 (supprimée)		Chapitre 4	
Article 18 (<i>abrogé</i>)	—	Article 67 (<i>abrogé</i>)	—
Article 19 (<i>abrogé</i>)	—	Article 68 (<i>abrogé</i>)	—
Article 20 (<i>abrogé</i>)	—	Article 69 (<i>abrogé</i>)	—
Article 21 (<i>abrogé</i>)	—	Article 70 (<i>abrogé</i>)	—
Article 22 (<i>abrogé</i>)	—	Article 71 (<i>abrogé</i>)	—

Numérotation

<i>ancienne</i>	<i>nouvelle</i>
Article 23 (<i>abrogé</i>)	–
Article 24 (<i>abrogé</i>)	–
Article 25 (<i>abrogé</i>)	–
Article 26 (<i>abrogé</i>)	–
Article 27 (<i>abrogé</i>)	–
Article 28	Article 26
Article 29	Article 27
Chapitre 2	Chapitre 2
Article 30	Article 28
Article 31 (<i>abrogé</i>)	–
Article 32 (<i>abrogé</i>)	–
Titre IIIa **	Titre IV
Article 73i *	Article 61
Article 73j *	Article 62
Article 73k *	Article 63
Article 73l *	Article 64
Article 73m *	Article 65
Article 73n *	Article 66
Article 73o *	Article 67
Article 73p *	Article 68
Article 73q *	Article 69
Titre IV	Titre V
Article 74	Article 70
Article 75	Article 71
Article 76	Article 72
Article 77	Article 73
Article 78	Article 74
Article 79	Article 75
Article 80	Article 76
Article 81	Article 77
Article 82	Article 78
Article 83	Article 79
Article 84	Article 80
Titre V	Titre VI
Chapitre 1	Chapitre 1
Section 1	Section 1
Article 85	Article 81
Article 86	Article 82
Article 87	Article 83
Article 88	Article 84
Article 89	Article 85
Article 90	Article 86
Section 2 (supprimée)	–
Article 91 (<i>abrogé</i>)	–
Section 3	Section 2
Article 92	Article 87
Article 93	Article 88
Article 94	Article 89
Chapitre 2	Chapitre 2
Article 95	Article 90
Article 96	Article 91
Article 97 (<i>abrogé</i>)	–
Article 98	Article 92
Article 99	Article 93
Chapitre 3	Chapitre 3
Article 100	Article 94
Article 100a	Article 95
Article 100b (<i>abrogé</i>)	–

Numérotation

<i>ancienne</i>	<i>nouvelle</i>
Article 72 (<i>abrogé</i>)	–
Article 73 (<i>abrogé</i>)	–
Article 73a (<i>abrogé</i>)	–
Article 73b	Article 56
Article 73c	Article 57
Article 73d	Article 58
Article 73e (<i>abrogé</i>)	–
Article 73f	Article 59
Article 73g	Article 60
Article 73h (<i>abrogé</i>)	–
Article 104b	Article 103
Article 104c	Article 104
Chapitre 2	Chapitre 2
Article 105	Article 105
Article 105a	Article 106
Article 106	Article 107
Article 107	Article 108
Article 108	Article 109
Article 108a	Article 110
Article 109	Article 111
Chapitre 3	Chapitre 3
Article 109a	Article 112
Article 109b	Article 113
Article 109c	Article 114
Article 109d	Article 115
Chapitre 4	Chapitre 4
Article 109e	Article 116
Article 109f	Article 117
Article 109g	Article 118
Article 109h	Article 119
Article 109i	Article 120
Article 109j	Article 121
Article 109k	Article 122
Article 109l	Article 123
Article 109m	Article 124
Titre VIa **	Titre VIII
Article 109n *	Article 125
Article 109o *	Article 126
Article 109p *	Article 127
Article 109q *	Article 128
Article 109r *	Article 129
Article 109s *	Article 130
Titre VII	Titre IX
Article 110	Article 131
Article 111 (<i>abrogé</i>)	–
Article 112	Article 132
Article 113	Article 133
Article 114 (<i>abrogé</i>)	–
Article 115	Article 134
Titre VIIa **	Titre X
Article 116 *	Article 135
Titre VIII	Titre XI
Chapitre 1 ***	Chapitre 1
Article 117	Article 136
Article 118	Article 137
Article 118a	Article 138
Article 118b	Article 139

Numérotation

ancienne

nouvelle

Article 100 <i>c</i> (<i>abrogé</i>)	–
Article 100 <i>d</i> (<i>abrogé</i>)	–
Article 101	Article 96
Article 102	Article 97
Titre VI	Titre VII
Chapitre 1	Chapitre 1
Article 102 <i>a</i>	Article 98
Article 103	Article 99
Article 103 <i>a</i>	Article 100
Article 104	Article 101
Article 104 <i>a</i>	Article 102
Chapitre 3	Chapitre 3
Article 126	Article 149
Article 127	Article 150
Titre IX	Titre XII
Article 128	Article 151
Titre X	Titre XIII
Article 129	Article 152
Titre XI	Titre XIV
Article 129 <i>a</i>	Article 153
Titre XII	Titre XV
Article 129 <i>b</i>	Article 154
Article 129 <i>c</i>	Article 155
Article 129 <i>d</i>	Article 156
Titre XIII	Titre XVI
Article 130	Article 157
Titre XIV	Titre XVII
Article 130 <i>a</i>	Article 158
Article 130 <i>b</i>	Article 159
Article 130 <i>c</i>	Article 160
Article 130 <i>d</i>	Article 161
Article 130 <i>e</i>	Article 162
Titre XV	Titre XVIII
Article 130 <i>f</i>	Article 163
Article 130 <i>g</i>	Article 164
Article 130 <i>h</i>	Article 165
Article 130 <i>i</i>	Article 166
Article 130 <i>j</i>	Article 167
Article 130 <i>k</i>	Article 168
Article 130 <i>l</i>	Article 169
Article 130 <i>m</i>	Article 170
Article 130 <i>n</i>	Article 171
Article 130 <i>o</i>	Article 172
Article 130 <i>p</i>	Article 173
Article 130 <i>q</i> (<i>abrogé</i>)	–
Titre XVI	Titre XIX
Article 130 <i>r</i>	Article 174
Article 130 <i>s</i>	Article 175
Article 130 <i>t</i>	Article 176
Titre XVII	Titre XX
Article 130 <i>u</i>	Article 177
Article 130 <i>v</i>	Article 178
Article 130 <i>w</i>	Article 179
Article 130 <i>x</i>	Article 180
Article 130 <i>y</i>	Article 181
Quatrième partie	Quatrième partie
Article 131	Article 182
Article 132	Article 183

Numérotation

ancienne

nouvelle

Article 118 <i>c</i>	Article 140
Article 119	Article 141
Article 119 <i>a</i>	Article 142
Article 120	Article 143
Article 121	Article 144
Article 122	Article 145
Chapitre 2	Chapitre 2
Article 123	Article 146
Article 124	Article 147
Article 125	Article 148
Article 138 <i>a</i>	Article 191
Article 138 <i>b</i>	Article 192
Article 138 <i>c</i>	Article 193
Article 138 <i>d</i>	Article 194
Article 138 <i>e</i>	Article 195
Article 139	Article 196
Article 140	Article 197
Article 141	Article 198
Article 142	Article 199
Article 143	Article 200
Article 144	Article 201
Section 2	Section 2
Article 145	Article 202
Article 146	Article 203
Article 147	Article 204
Article 148	Article 205
Article 149 (<i>abrogé</i>)	–
Article 150	Article 206
Article 151	Article 207
Article 152	Article 208
Article 153	Article 209
Article 154	Article 210
Section 3	Section 3
Article 161	Article 217
Article 162	Article 218
Article 163	Article 219
Section 4	Section 4
Article 164	Article 220
Article 165	Article 221
Article 166	Article 222
Article 167	Article 223
Article 168	Article 224
Article 168 <i>a</i>	Article 225
Article 169	Article 226
Article 170	Article 227
Article 171	Article 228
Article 172	Article 229
Article 173	Article 230
Article 174	Article 231
Article 175	Article 232
Article 176	Article 233
Article 177	Article 234
Article 178	Article 235
Article 179	Article 236
Article 180	Article 237
Article 181	Article 238
Article 182	Article 239

Numérotation		Numérotation	
ancienne	nouvelle	ancienne	nouvelle
Article 133	Article 184	Article 183	Article 240
Article 134	Article 185	Article 184	Article 241
Article 135	Article 186	Article 185	Article 242
Article 136	Article 187	Article 186	Article 243
Article 136a	Article 188	Article 187	Article 244
Cinquième partie	Cinquième partie	Article 188	Article 245
Titre I	Titre I	Section 5	Section 5
Chapitre 1	Chapitre 1	Article 188a	Article 246
Section 1	Section 1	Article 188b	Article 247
Article 137	Article 189	Article 188c	Article 248
Article 138	Article 190		
Chapitre 2	Chapitre 2	Article 212 *	Article 283
Article 189	Article 249	Article 213	Article 284
Article 189a	Article 250	Article 213a *	Article 285
Article 189b	Article 251	Article 213b *	Article 286
Article 189c	Article 252	Article 214	Article 287
Article 190	Article 253	Article 215	Article 288
Article 191	Article 254	Article 216	Article 289
Article 191a *	Article 255	Article 217	Article 290
Article 192	Article 256	Article 218 *	Article 291
Chapitre 3	Chapitre 3	Article 219	Article 292
Article 193	Article 257	Article 220	Article 293
Article 194	Article 258	Article 221	Article 294
Article 195	Article 259	Article 222	Article 295
Article 196	Article 260	Article 223	Article 296
Article 197	Article 261	Article 224	Article 297
Article 198	Article 262	Article 225	Article 298
Chapitre 4	Chapitre 4	Article 226 (abrogé)	–
Article 198a	Article 263	Article 227	Article 299
Article 198b	Article 264	Article 228	Article 300
Article 198c	Article 265	Article 228a	Article 301
Chapitre 5	Chapitre 5	Article 229	Article 302
Article 198d	Article 266	Article 230	Article 303
Article 198e	Article 267	Article 231	Article 304
Titre II	Titre II	Article 232	Article 305
Article 199	Article 268	Article 233	Article 306
Article 200 (abrogé)	–	Article 234	Article 307
Article 201	Article 269	Article 235	Article 308
Article 201a	Article 270	Article 236 *	Article 309
Article 202	Article 271	Article 237 (abrogé)	–
Article 203	Article 272	Article 238	Article 310
Article 204	Article 273	Article 239	Article 311
Article 205	Article 274	Article 240	Article 312
Article 205a	Article 275	Article 241 (abrogé)	–
Article 206	Article 276	Article 242 (abrogé)	–
Article 206a (abrogé)	–	Article 243 (abrogé)	–
Article 207	Article 277	Article 244 (abrogé)	–
Article 208	Article 278	Article 245 (abrogé)	–
Article 209	Article 279	Article 246 (abrogé)	–
Article 209a	Article 280	Dispositions finales	
Sixième partie	Sixième partie	Article 247	Article 313
Article 210	Article 281	Article 248	Article 314
Article 211	Article 282		

* Nouvel article introduit par le Traité d'Amsterdam.

** Nouveau titre introduit par le Traité d'Amsterdam.

*** Chapitre 1, restructuré par le Traité d'Amsterdam.

9 Projets d'actes législatifs

91 Vue d'ensemble des projets

Approbation des sept accords

1. Accord sur la coopération scientifique et technologique
Accord sur certains aspects relatifs aux marchés publics
Accord sur la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité
Accord relatif aux échanges de produits agricoles
Accord sur le transport aérien
Accord sur le transport de marchandises et de voyageurs par rail et par route
Accord sur la libre circulation des personnes
-

Adaptations de lois

2. Loi fédérale sur les denrées alimentaires et les objets usuels (LDAL) du 9.10.1992

 3. Loi fédérale relative à l'accord entre la Communauté européenne et la Suisse sur le transport des personnes et des marchandises par le rail et la route, avec modification des deux lois suivantes:
 - Loi fédérale sur la circulation routière (LCR) du 19.12.1958
 - Loi sur le transport des voyageurs (LTV) du 18.6.93

 4. Loi fédérale relative à l'accord entre la Communauté européenne, ses membres et la Suisse sur la libre circulation des personnes, avec modification des douze lois suivantes:
 - Loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE) du 26.3.1931
 - Loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (Lex Koller) du 16.12.1983
 - Loi fédérale concernant l'exercice des professions de médecin, de pharmacien et de vétérinaire dans la Confédération suisse du 19.12.1877
 - Loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS) du 20.12.1946
 - Loi fédérale sur l'assurance-invalidité (LAI) du 19.6.1959
 - Loi fédérale sur les prestations complémentaires (LPC) du 19.3.1965
 - Loi fédérale sur la prévoyance professionnelle (LPP) du 25.6.1982
 - Loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal) du 18.3.1994
 - Loi fédérale sur le libre passage (LFLP) du 17.12.1993
 - Loi fédérale sur l'assurance-accidents (LAA) du 20.3.1981
 - Loi fédérale sur les allocations familiales dans l'agriculture (LFA) du 20.6.1952
 - Loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité du 25.6.1982
-

Mesure d'exécution prenant la forme d'un arrêté de financement

5. Arrêté fédéral relatif au financement de la participation de la Suisse aux programmes de recherche, de développement technologique et de démonstration de l'Union européenne pendant les années 2001 à 2002*
-

Mesures d'accompagnement faisant l'objet d'arrêtés distincts

6. Loi fédérale sur l'agriculture (LAgr) du 29.4.1998
 7. Loi fédérale sur le transfert du trafic transalpin de marchandises de la route au rail
 8. Loi fédérale sur les conditions minimales de travail et de salaire applicables aux travailleurs détachés en Suisse et les mesures d'accompagnement, avec modification des trois lois suivantes:
 - Loi fédérale sur le droit international privé (LDIP) du 18.12.1987
 - Loi fédérale complétant le Code des obligations (CO) du 30.3.1911
 - Loi fédérale permettant de donner force obligatoire générale aux contrats de travail collectifs du 28.9.1956
-

Mesure d'accompagnement prenant la forme d'un arrêté de financement

9. Arrêté fédéral concernant le plafond de dépenses pour la promotion du trafic combiné*
-

* pas soumis au référendum
