

**DEPARTEMENT FEDERAL  
DE L'ECONOMIE**

**DEPARTEMENT FEDERAL DES  
AFFAIRES ETRANGERES**

## **Accords sectoriels Suisse - CE**

**Rapport explicatif pour la procédure de consultation:**

**Présentation des résultats  
Législation de mise en oeuvre  
Mesures d'accompagnement**

*Version avec grande majorité des textes en français sur la base du texte mixte  
(allemand/français) du 16 mars*

**Berne, mars 1999**

<b>1 PARTIE GÉNÉRALE.....</b>	<b>7</b>
<b>1.1 Bref aperçu .....</b>	<b>7</b>
<b>1.2 Résultat des négociations.....</b>	<b>7</b>
1.2.1 Recherche.....	7
1.2.2 Marchés publics .....	9
1.2.3 Obstacles techniques au commerce.....	10
1.2.4 Agriculture .....	11
1.2.5 Transports aériens .....	12
1.2.6 Transports terrestres .....	13
1.2.7 Libre circulation des personnes.....	14
1.2.7.1 Circulation des personnes actives et non actives .....	14
1.2.7.2 Services .....	15
1.2.7.3 Sécurité sociale.....	15
1.2.7.4 Reconnaissance des diplômes.....	17
<b>1.3 Appréciation des accords .....</b>	<b>18</b>
1.3.1 Appréciation politique.....	18
1.3.2 Appréciation économique et conséquences financières.....	19
<b>1.4 Approbation des sept accords, mesures législatives de mise en oeuvre et mesures d'accompagnement ...</b>	<b>21</b>
<b>2 PARTIE SPÉCIALE .....</b>	<b>24</b>
<b>2.1 Accord sur la coopération scientifique et technologique .....</b>	<b>24</b>
2.1.1 Situation initiale .....	24
2.1.2 Objectifs de la négociation .....	25
2.1.2.1 Point de départ.....	25
2.1.2.2 Principaux résultats de la négociation .....	26
2.1.2.3 Bref historique de la négociation.....	26
2.1.3 Contenu de l'accord .....	27
2.1.3.1 Etendue de l'accord et forme de la coopération .....	27
2.1.3.1.1 Comités du 5e PCRD .....	27
2.1.3.2 Entrée en vigueur et durée de l'accord .....	28
2.1.3.3 Contribution financière de la Suisse .....	28
2.1.4 Signification de l'accord pour la Suisse .....	29
2.1.4.1 Introduction .....	29
2.1.4.2 Les avantages de la participation intégrale au programme-cadre .....	29
2.1.4.3 Signification pour les organismes suisses concernés .....	30
2.1.4.4 Signification sur la base des expériences de participation .....	31
2.1.4.4.1 Etat de la participation suisse .....	31
2.1.4.4.2 Inconvénients liés à l'absence d'un accord bilatéral.....	32
2.1.4.5 Conclusion.....	33
2.1.5 Base légale .....	33
<b>2.2 Accord sur certains aspects relatifs aux marchés publics.....</b>	<b>33</b>
2.2.1 Situation initiale .....	33
2.2.2 Objectif de l'accord.....	34
2.2.3 Contenu de l'accord .....	35
2.2.3.1 Chapitre I.....	35
2.2.3.2 Chapitre II .....	35
2.2.3.3 Chapitre III .....	39
2.2.3.4 Annexes .....	42
2.2.3.5 Portée de l'accord pour la Suisse .....	42
2.2.4 Adaptation du droit suisse .....	43
2.2.4.1 Au niveau fédéral .....	43
2.2.4.2 Au niveau cantonal.....	44

<b>2.3 Accord sur la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité.....</b>	<b>45</b>
2.3.1 Situation initiale .....	45
2.3.2 Objectifs de la négociation .....	46
2.3.3 Contenu de l'Accord.....	47
2.3.4 Signification de l'accord pour la Suisse .....	57
2.3.5 Adaptation nécessaire du droit suisse .....	59
<b>2.4 Accord relatif aux échanges de produits agricoles .....</b>	<b>59</b>
2.4.1 Situation initiale .....	59
2.4.2 Objectifs de la négociation .....	60
2.4.3 Contenu de l'accord .....	61
2.4.3.1 Introduction .....	61
2.4.3.2 Chapeau de l'accord .....	62
2.4.3.3 Concessions tarifaires .....	63
2.4.3.3.1 Produits laitiers.....	63
2.4.3.3.2 Horticulture .....	65
2.4.3.3.3 Fruits et légumes .....	65
2.4.3.3.4 Viandes bovine et porcine .....	66
2.4.3.3.5 Spécialités de vins .....	67
2.4.3.4 Elimination des obstacles techniques aux échanges .....	68
2.4.3.4.1 Introduction .....	68
2.4.3.4.2 Secteur phytosanitaire .....	68
2.4.3.4.3 Aliments pour animaux .....	68
2.4.3.4.4 Semences.....	69
2.4.3.4.5 Produits viti-vinicoles.....	69
2.4.3.4.6 Boissons spiritueuses et boissons aromatisées à base de vins .....	69
2.4.3.4.7 Produits biologiques .....	70
2.4.3.4.8 Normes de commercialisation pour les fruits et légumes frais .....	70
2.4.3.4.9 Secteur vétérinaire .....	70
2.4.3.5 Déclarations .....	71
2.4.4 Signification de l'accord pour la Suisse (y compris pour les cantons) .....	72
2.4.4.1 Sur un plan général.....	72
2.4.4.1.1 Un accord équilibré .....	72
2.4.4.1.2 Un défi à relever pour notre agriculture .....	72
2.4.4.1.3 Un accord positif sous l'angle OMC .....	73
2.4.4.1.4 Absence d'effet sur les mesures internes de politique agricole .....	73
2.4.4.2 Par secteur .....	73
2.4.4.2.1 Produits laitiers.....	73
2.4.4.2.2 Horticulture .....	74
2.4.4.2.3 Fruits et légumes, y compris l'annexe sur les normes de commercialisation.....	74
2.4.4.2.4 Viandes bovine et porcine .....	75
2.4.4.2.5 Vins et boissons spiritueuses .....	75
2.4.4.2.6 Secteur phytosanitaire .....	76
2.4.4.2.7 Aliments pour animaux .....	76
2.4.4.2.8 Semences.....	76
2.4.4.2.9 Produits biologiques .....	77
2.4.4.2.10 Secteur vétérinaire.....	77
2.4.4.3 Signification pour les cantons.....	77
2.4.5 Adaptation nécessaire du droit suisse.....	77
<b>2.5 Accord sur le transport aérien .....</b>	<b>78</b>
2.5.1 Situation initiale .....	78
2.5.2 But des négociations .....	79
2.5.3 Contenu de l'accord .....	80
2.5.3.1 Généralités.....	80
2.5.3.2 Les dispositions particulières de l'accord.....	80
2.5.3.3 Les déclarations relatives à l'accord.....	84
2.5.3.4 L'annexe à l'accord .....	85
2.5.4 Importance de l'accord pour la Suisse .....	87
2.5.5 Adaptations du droit suisse .....	87
2.5.6 Conséquences pour les cantons .....	88

<b>2.6 Accord sur le transport de marchandises et de voyageurs par rail et par route .....</b>	<b>88</b>
2.6.1 Négociations et accord .....	88
2.6.1.1 Situation initiale .....	88
2.6.1.2 Objectifs de la négociation .....	89
2.6.1.3 Contenu de l'accord.....	90
2.6.1.3.1 Préambule.....	90
2.6.1.3.2 Dispositions générales .....	90
2.6.1.3.3 Transports internationaux routiers .....	91
2.6.1.3.3.1 Dispositions communes.....	91
2.6.1.3.3.2 Transports internationaux routiers de marchandises .....	94
2.6.1.3.3.3 Transports internationaux de voyageurs en autocar et autobus .....	96
2.6.1.3.4 Transports ferroviaires internationaux.....	97
2.6.1.3.5 Politique coordonnée des transports .....	99
2.6.1.3.5.1 Dispositions générales.....	99
2.6.1.3.5.2 Transports ferroviaires et combinés .....	100
2.6.1.3.5.3 Systèmes de redevances des transports routiers .....	101
2.6.1.3.5.4 Mesures d'accompagnement de l'accord .....	106
2.6.1.3.5.5 Mesures correctives.....	106
2.6.1.3.6 Dispositions générales et finales.....	107
2.6.1.4 Signification de l'accord pour la Suisse .....	109
2.6.1.4.1 Sicherung der internationalen Zusammenarbeit bei der Verkehrsverlagerung .....	109
2.6.1.4.2 Freier Marktzugang im Strassen- und Schienengüterverkehr .....	110
2.6.1.4.3 Ablösung der 28-t-Limite und Fiskalität .....	110
2.6.1.4.4 Verlagerung.....	111
2.6.1.5 Adaptation nécessaire du droit suisse .....	112
2.6.1.5.1 Internationaler Strassenverkehr .....	112
2.6.1.5.1.1 Strassenverkehrsrecht.....	112
2.6.1.5.1.1.1 Gesetzesstufe und internationale Abkommen .....	112
2.6.1.5.1.1.1.1 Gewichtsbestimmungen .....	113
2.6.1.5.1.1.1.2 Genehmigung des AETR-Abkommens.....	114
2.6.1.5.1.1.2 Ausblick auf die Verordnungsstufe.....	114
2.6.1.5.1.1.2.1 Sozialvorschriften .....	114
2.6.1.5.1.1.2.2 Ausbildung der Transportfahrzeugführer .....	115
2.6.1.5.1.1.2.3 Technische Vorschriften .....	115
2.6.1.5.1.1.2.4 Gefährliche Güter .....	115
2.6.1.5.1.2 Zugang zum Beruf des Strassentransporteurs.....	116
2.6.1.5.1.3 Grenzüberschreitende Personenbeförderung .....	116
2.6.1.5.1.4 Abgaben im Strassengüterverkehr.....	117
2.6.1.5.1.5 Anpassung bilateraler Abkommen .....	117
2.6.1.5.1.5.1 Transitabkommen.....	117
2.6.1.5.1.5.2 Bilaterale Strassenverkehrsabkommen.....	117
2.6.1.5.2 Internationaler Eisenbahnverkehr .....	118
2.6.1.5.2.1 Free access im Eisenbahnbereich .....	118
2.6.1.5.2.2 Lizenzen, Sicherheitszertifikate, Trassenvergabe .....	118
2.6.2 Flankierende Massnahmen .....	118
2.6.2.1 Ausgangslage.....	118
2.6.2.2 Verlagerungsbeschluss .....	119
2.6.2.3 Stossrichtung der flankierenden Massnahmen.....	120
2.6.2.3.1 Strategie der flankierenden Massnahmen .....	120
2.6.2.3.2 Strassenseitige Rahmenbedingungen.....	120
2.6.2.3.3 Bahnseitige Rahmenbedingungen.....	123
2.6.2.3.4 Produktivitätssteigerungen der Bahnen .....	126
2.6.2.3.5 Beschleunigte Verlagerung in der Übergangsphase .....	127
2.6.2.3.6 Nicht ergriffene Massnahmen.....	128
2.6.3 Auswirkungen des Abkommens und der bahnseitigen Massnahmen .....	129
2.6.3.1 Verkehrlicher Beitrag .....	129
2.6.3.2 Beitrag an die Umwelt.....	131
2.6.3.3 Auswirkungen auf die Strasseninfrastruktur.....	131
2.6.3.4 Conséquences financières de l'accord et des mesures d'accompagnement et effets sur l'état du personnel .....	132
2.6.3.4.1 Sur le plan de la Confédération .....	132
2.6.4 Erläuterungen zu den Bundesbeschlüssen .....	134

2.6.4.1 Erläuterungen zum Bundesbeschluss zur Verlagerung von alpenquerendem Güterschwerverkehr auf die Schiene (Verlagerungsbeschluss) .....	134
2.6.4.2 Erläuterungen zum Bundesbeschluss über den Zahlungsrahmen für die Förderung des Schienengüterverkehrs.....	137
<b>2.7 Abkommen über den Freien Personenverkehr.....</b>	<b>144</b>
2.7.1 Ausgangslage .....	144
2.7.2 Ziele der Verhandlungen .....	145
2.7.3 Inhalt des Abkommens.....	146
2.7.3.1 Der Personenverkehr im engeren Sinn .....	146
2.7.3.1.1 Der Freie Personenverkehr in der EU .....	146
2.7.3.1.2 Schrittweiser Übergang zum Freien Personenverkehr.....	148
2.7.3.1.3 Die einzelnen Aufenthaltskategorien.....	150
2.7.3.1.4 Weitere Besonderheiten des Abkommens .....	152
2.7.3.2 Sécurité sociale.....	153
2.7.3.2.1 Droit communautaire.....	153
2.7.3.2.2 Les règles de coordination applicables à la Suisse .....	154
2.7.3.2.2.1 Généralités .....	154
2.7.3.2.2.2 Les dispositions générales du règlement 1408/71 .....	155
2.7.3.2.2.3 Les dispositions du règlement 1408/71 concernant l'assujettissement à l'assurance ...	157
2.7.3.2.2.4 Les dispositions particulières du règlement 1408/71 pour les différentes catégories de prestations .....	157
2.7.3.2.2.4.1 Maladie et maternité .....	158
2.7.3.2.2.4.2 Invalidité .....	159
2.7.3.2.2.4.3 Vieillesse et décès (rentes) .....	160
2.7.3.2.2.4.4 Accidents du travail et maladies professionnelles .....	161
2.7.3.2.2.4.5 Prestations en cas de chômage .....	161
2.7.3.2.2.4.6 Prestations familiales .....	163
2.7.3.2.2.5 Dispositions du règlement 1408/71 concernant la Commission administrative et le Comité consultatif pour la sécurité sociale des travailleurs migrants.....	163
2.7.3.2.2.6 Dispositions d'application et dispositions transitoires du règlement 1408/71 .....	164
2.7.3.2.2.7 Les annexes au règlement 1408/71 .....	165
2.7.3.2.2.8 La directive 98/49 relative à la sauvegarde des droits à pension complémentaire .....	165
2.7.3.2.2.9 L'article 7, paragraphe 2, du règlement 1612/68 .....	165
2.7.3.2.3 Conséquences de l'accord sur les branches d'assurance suisses.....	166
2.7.3.2.3.1 En général .....	166
2.7.3.2.3.2 Assurance-maladie .....	167
2.7.3.2.3.3 Prévoyance vieillesse, survivants et invalidité .....	174
2.7.3.2.3.3.1 AVS/AI .....	174
2.7.3.2.3.3.2 Prestations complémentaires .....	178
2.7.3.2.3.3.3 Prévoyance professionnelle.....	178
2.7.3.2.3.4 Accidents du travail et maladies professionnelles .....	179
2.7.3.2.3.5 Assurance-chômage .....	180
2.7.3.2.3.6 Allocations familiales.....	181
2.7.3.2.3.7 Autres prestations cantonales .....	181
2.7.3.3 Reconnaissance des diplômes.....	182
2.7.4 Bedeutung des Abkommens für die Schweiz .....	184
2.7.4.1 Auswirkungen auf den Bund .....	184
2.7.4.2 Auswirkungen auf die Kantone .....	186
2.7.4.3 Steuerrechtliche Aspekte .....	187
2.7.4.3.1 Steuerrechtliche Bestimmungen im Abkommen.....	187
2.7.4.3.2 Auswirkungen.....	187
2.7.5 Adaptations nécessaires du droit suisse.....	190
2.7.5.1 Rechtsanpassungen / ANAG .....	190
2.7.5.2 Sécurité sociale.....	192
2.7.5.2.1 Droit fédéral .....	192
2.7.5.2.1.1 Transposition générale .....	192
2.7.5.2.1.2 Loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal) .....	193
2.7.5.2.1.3 Prévoyance vieillesse, survivants et invalidité .....	198
2.7.5.2.1.3.1 Loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS) .....	198
2.7.5.2.1.3.2 Loi fédérale sur l'assurance-invalidité (LAI).....	203

2.7.5.2.1.3.3	Loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (LPC) .....	206
2.7.5.2.1.3.4	Loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité.....	209
2.7.5.2.1.3.5	L'assurance-libre passage dans la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité .....	212
2.7.5.2.1.4	Loi fédérale sur l'assurance-accidents .....	215
2.7.5.2.1.5	Loi fédérale sur l'assurance-chômage et l'indemnité en cas d'insolvabilité .....	217
2.7.5.2.1.6	Loi fédérale sur les allocations familiales dans l'agriculture .....	222
2.7.5.2.2	Droit cantonal .....	225
2.7.5.3	Modification de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger .....	225
2.7.5.3.1	Introduction .....	225
2.7.5.3.2	Commentaire des articles .....	226
2.7.5.3.3	Conséquences pour la Confédération .....	227
2.7.5.3.4	Conséquences pour les cantons .....	227
2.7.5.3.5	Programme de la législature .....	227
2.7.5.3.6	Relations avec le droit international .....	227
2.7.5.3.7	Bases juridiques .....	227
2.7.5.3.7.1	Forme juridique des arrêtés .....	227
2.7.5.4	Medizinalpersonen .....	231
2.7.5.5	Anwältinnen und Anwälte .....	231
2.7.6	Flankierende Massnahmen zur Einführung des freien Personenverkehrs.....	232
2.7.7	Conséquences financières et effets sur l'état du personnel dans le domaine de la libre circulation des personnes.....	232
2.7.7.1	Sur le plan de la Confédération - Sécurité sociale .....	232
2.7.7.1.1	En général.....	232
2.7.7.1.2	Assurance-maladie .....	232
2.7.7.1.3	Prévoyance vieillesse, survivants et invalidité.....	233
2.7.7.1.4	Assurance-accidents .....	234
2.7.7.1.5	Assurance-chômage.....	234
2.7.7.1.6	Allocations familiales .....	234
2.7.7.1.7	Effets sur l'état du personnel.....	234
2.7.7.2	Aux plans cantonal et communal.....	235
2.7.7.2.1	En général.....	235
2.7.7.2.2	Assurance-maladie .....	235
2.7.7.2.3	Prévoyance vieillesse, survivants et invalidité.....	235
2.7.7.2.4	Assurance-accidents .....	236
2.7.7.2.5	Assurance-chômage.....	236
2.7.7.2.6	Allocations familiales .....	236
2.7.7.3	Aperçu des conséquences financières.....	237
2.7.7.3.1	Coûts supplémentaires totaux pour les branches d'assurance .....	237
2.7.7.3.2	Participation de la Confédération .....	237
2.7.7.3.3	Participation des cantons .....	238
2.7.8	Autres effets .....	239
2.7.8.1	Circulation des personnes .....	239
2.7.8.2	Sécurité sociale: Nécessité, pour la Suisse, d'une réglementation de coordination dans le domaine de la sécurité sociale .....	239
2.7.8.2.1	Assurance-maladie .....	239
2.7.8.2.2	Prévoyance vieillesse, survivants et invalidité.....	240
2.7.8.2.3	Assurance-accidents .....	240
2.7.8.2.4	Assurance-chômage.....	240
2.7.8.2.5	Allocations familiales .....	241
Annexe I:La loi fédérale sur la libre circulation des avocats (Loi sur les avocats; LLCA).....		242
Annexe II: Révision de la Loi fédérale concernant l'exercice des professions de médecin, de pharmacien et de vétérinaire dans la Confédération suisse.....		310

## Annexe:

- Liste des adresses de contact.....	344
- Liste d'adaptations législatives.....	349

## **1 Partie générale**

Ce chapitre décrit l'historique des négociations, résume les résultats des négociations ainsi que l'appréciation politique et économique des accords. Il comprend par ailleurs une vue d'ensemble des mesures législatives de mise en oeuvre des accords et des mesures d'accompagnement, et se termine par les procédures de ratification des accords et la marche à suivre pour l'approbation des textes de lois.

### **1.1 Bref aperçu**

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 maintenir 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 ainsi faciliter la large participation souhaitée au processus d'intégration.

Sur la base d'une large consultation interne, 15 secteurs ont été définis dans lesquels la Suisse considérait intéressant d'avoir une liaison contractuelle avec l'UE. 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, a engendré une pause de réflexion des deux côtés. C'est seulement fin 1994, après que la Suisse ait fourni des précisions quant à la forme non-discriminatoire du mandat constitutionnel de protection des Alpes, que les mandats de négociation ont été adoptés et les négociations formellement ouvertes le 12 décembre 1994.

Le déroulement des négociations dans les différents domaines est décrit séparément dans les parties correspondantes du Message. Les précisions apportées par le Conseil fédéral le 3 avril 1996 aux mandats de négociation, après consultation interne, représentent des éléments clefs dans le cadre des négociations. En effet, elles ont contribué de façon déterminante à la percée du 15 juillet 1996 dans le domaine des personnes. En mai 1997, une autre consultation interne a été nécessaire pour arriver à une solution acceptable pour les deux parties dans le domaine des transports terrestres. Celle-ci a été finalement trouvée le 23 janvier 1998 dans la vieille tour de l'aéroport de Kloten. Le 16 juin 1998 marque la conclusion technique des négociations au niveau des coordinateurs. A suivi, le 11 décembre 1998, à Vienne, la conclusion au niveau politique et enfin le 26 février 1999, les textes des accords ont pu être paraphés.

### **1.2 Résultat des négociations**

#### **1.2.1 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<sup>e</sup> programme-cadre de recherche et de

développement de l'UE (PCRD)<sup>1</sup>. 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<sup>e</sup> PCRD. L'Accord régle 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<sup>e</sup> PCRD fixée au 31.12.2002. Sur la base d'un accord mutuel, il pourra toutefois être renouvelé ou renégocié.

Actuellement, la participation de la Suisse 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<sup>e</sup> 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 alors qu'un membre de l'UE peut se contenter d'un seul. Il donnera aux participants suisses une réelle influence sur le contrôle et le pilotage des projets et facilitera l'intégration des milieux scientifiques et technologiques suisses au niveau européen.

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 dans les divers comités « recherche » du 5<sup>e</sup> PCRD et pourront ainsi exercer indirectement une influence sur la stratégie des programmes et le contenu des recherches. Ce statut est pratiquement identique à celui conféré par l'accord EEE aux représentants des Etats AELE-EEE.

Les coûts de la participation de la Suisse au 5<sup>e</sup> PCRD sont calculés selon une clé de répartition définie dans l'Accord. L'entrée en vigueur des dispositions financières surviendra le 1<sup>er</sup> 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<sup>ème</sup> 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 conséquence spécifique pour les cantons.

---

<sup>1</sup> En fait dans l'Accord sous la dénomination « 5<sup>e</sup> 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.



## 1.2.2 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 plurilatéral<sup>2</sup> de l'OMC en la matière, conclu le 15 avril 1994<sup>3</sup> (AMC, en vigueur depuis le 1.1.1996), 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 oeuvre 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. Pour les marchés inférieurs aux valeurs seuils<sup>4</sup>, 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 revendiquer des marchés en dessous des valeurs seuils.

Deux commissions indépendantes veillent au respect des engagements pris au titre de l'accord, comme le prévoit l'article 8. Côté UE, il s'agit de la Commission européenne ; côté suisse, de la commission chargée de la mise en oeuvre 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 est garante des engagements contractés par la Suisse 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 la circulation des informations sur les appels d'offres et la législation en vigueur, de même qu'un accès réciproque aux banques de données.

Il est prévu dans l'accord de pouvoir dispenser les entreprises opérant 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, de respecter les règles d'adjudication.

Ce que représente l'accord, pour la Suisse : on estime à 720 milliards d'euros, soit l'150

<sup>2</sup> Accord plurilatéral et non multilatéral, dans la terminologie OMC, vu qu'il n'est pas obligatoire pour tous les membres.

<sup>3</sup> 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, États-Unis, Canada, Japon, Corée, Israël, Norvège, Hong Kong, Singapour, Aruba et la Principauté de Liechtenstein.

<sup>4</sup> 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. 2.2.3.2.

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 entière. Par contre, 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.

### **1.2.3 Obstacles techniques au commerce**

Le présent 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 mesure, 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 suisses 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.

#### **1.2.4 Agriculture**

L'accord agricole Suisse-UE contient les éléments devant permettre un renforcement des échanges réciproques de produits agricoles entre la Suisse et son principal partenaire commercial, l'UE. Actuellement, quelque trois quart des importations de produits agricoles en Suisse proviennent de l'UE, alors qu'environ deux tiers des exportations suisses dans ce secteur sont destinées à l'UE.<sup>5</sup> 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 emporteront la diminution, respectivement 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 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. 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.

---

<sup>5</sup> 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.

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 l'UE 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 l'UE. 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 l'UE, la mise en oeuvre avec succès de la réforme interne (PA 2002) pourrait être compromise.

### **1.2.5 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 (pleine intégration partielle). 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<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> libertés dès l'entrée en vigueur de l'accord, 5<sup>e</sup> et 7<sup>e</sup> libertés deux ans plus tard). L'octroi de la 8<sup>e</sup> 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 14<sup>6</sup> accords bilatéraux actuellement conclus avec les Etats membres de l'UE sont suspendus pour les domaines qui sont réglés dans le nouvel l'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 jouiront de la liberté de fixer les prix et les plans de vol. Par conséquent, il ne sera plus nécessaire d'avoir une autorisation pour les tarifs et les itinéraires de vol. De nouvelles destinations intéressantes du point de vue commercial pourront être desservies. 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. Ceci permettra une meilleure exploitation de la flotte et par conséquent réduira les frais de production. 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

---

<sup>6</sup> Avec la France aucun accord n'a été conclu.

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.

### **1.2.6 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 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. 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 tonnes en 2001, puis à 40 tonnes 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 tonnes 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 tonnes et atteindra, pour un poids lourd de 40 tonnes, environ 300 francs en 2005 et 325-330 francs dès la mise en service du premier tunnel de la NLFA (Lötschberg) ou au plus tard le 1.1.2008. La redevance routière qu'un camion devra payer pour traverser la Suisse va ainsi être multipliée par 13 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 tonnes, 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 résumé, 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.

## **1.2.7 Libre circulation des personnes**

### **1.2.7.1 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. Dès l'entrée en vigueur de l'accord et au cours d'une première phase de cinq ans, les conditions de séjour et de travail en Suisse des citoyennes et des citoyens de l'UE seront améliorées. 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. La Suisse continuera à déterminer des contingents à l'égard des ressortissants des Etats de l'UE. 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. Sauf décision contraire des parties, après les premières sept années il sera reconduit pour une durée indéterminée, avec possibilité de le dénoncer à tous moments. Le cas échéant, la Suisse pourra décider de reconduire l'accord après votation populaire.

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. Les prestations de l'assurance-chômage pourront être « exportées » au maximum pour trois mois.

### **1.2.7.2 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.

### **1.2.7.3 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<sup>7</sup>. La coordination signifie que les Etats contractants ne doivent pas

<sup>7</sup> Coûts supplémentaires pour la Confédération (en francs par année)

AVS/AI: transformation du système de rentes partielles en un système au prorata, 18 millions

PC: abolition du délai de carence pour les ressortissants de l'UE, 3 millions

AM: réduction des primes, 69 millions; entraide en matière de prestations en nature, 1,5 millions

AF: conséquence de l'égalité de traitement envers les ressortissants de l'UE sur les allocations de ménage, 1,3 millions

AC: prestations au travailleur dont l'emploi a duré moins qu'une année, 210 millions (durant la période transitoire de sept ans); 370-600 millions (après la période transitoire). 5% de ces coûts sont à la charge de la Confédération.

Pour une présentation détaillée des conséquences financières en matière de libre circulation des personnes, cf.

2.7.7.1.1

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 trouvent 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 aide au paiement de leur prime.

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 y 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 10 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 2e 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.

#### **1.2.7.4 Reconnaissance des diplômes**

Dans le cadre de l'accord, la Suisse reprendra en substance l'acquis communautaire. 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.

### 1.3 Appréciation des accords

#### 1.3.1 Appréciation politique

En raison de l'environnement européen actuel, marqué par des approches de coopération étendue et l'élargissement de l'UE, il n'allait pas de soit de renforcer les relations avec l'UE par le biais d'approches sectorielles limitées. L'UE, bien que très absorbée par sa propre consolidation et son élargissement, a pris le temps nécessaire pour entrer en matière sur l'approche de coopération souhaitée par la Suisse.

La longueur des négociations - qui au demeurant démontre les limites de l'approche sectorielle pour la défense en temps voulu des intérêts de coopération - s'explique surtout car il a fallu résoudre des problèmes délicats de négociation rencontrés des deux côtés dans les domaines de la libre circulation des personnes et des transports terrestres.

Le Conseil fédéral a approuvé la conclusion politique des négociations sectorielles car il a acquis d'une part la conviction que le résultat global est équilibré, d'autre part il sait qu'il a été obtenu par une approche sectorielle dans un climat difficile grâce à une conduite conséquente et tenace des négociations. Il a en particulier constaté la réalisation d'attentes importantes du monde économique et la mise en place de fondements pour une politique européenne des transports coordonnée et respectueuse de l'environnement. L'introduction par étape et de manière contrôlée de la libre circulation des personnes apportera aux Suissesses et aux Suisses des possibilités supplémentaires d'épanouissement dans les pays membres de l'UE.

Sur toile de fond de son but stratégique d'une adhésion à l'UE, le Conseil fédéral constate que des problèmes importants qui se poseraient en cas d'une adhésion à l'UE ont été résolus. Le chemin convenu vers la libéralisation sera accompagné par des mesures supportables du point de vue social et environnemental.

La conclusion positive des négociations sectorielles avec des solutions taillées sur mesure devrait être une raison suffisante tant pour les opposants à une adhésion à l'UE que pour ses défenseurs de soutenir ces accords. La position de la Suisse du point de vue de la politique d'intégration va s'améliorer sans pour autant préjuger de l'avenir du pays dans le domaine de la politique d'intégration. L'approbation des accords devrait être pour l'UE la condition pour d'éventuels négociations sectorielles additionnelles.

Au vue du climat européen actuel, marqué par l'élargissement de l'UE, la conclusion d'accords sectoriels additionnels se ferait évidemment dans des limites institutionnelles et politiques très étroites. La disposition des Etats membres de l'UE de trouver des solutions sectorielles sur mesure avec des Etats tiers devrait encore diminuer avec le processus d'élargissement. Seule une adhésion pourra permettre à la Suisse de défendre ses intérêts et de conserver son influence sur des questions centrales, telles que : la co-décision au sein de l'UE sur un pied d'égalité avec les Etats membres de l'UE, la collaboration complète dans le domaine de la sécurité intérieure, la suppression des risques liés aux taux de change avec l'espace économique le plus important pour la Suisse, la suppression pour les échanges commerciaux des frontières de l'union

douanière et enfin la participation à des contrats économiques entre l'UE et d'autres régions importantes.

Toutefois, c'est bien l'approbation des sept accords qui est importante d'un point de vue politique pour nos relations à venir avec l'UE. La Suisse a elle même proposé ce type de coopération. Elle est parvenue finalement à rallier l'UE à sa cause, non sans de lourds efforts politiques et diplomatiques.

### 1.3.2 Appréciation économique et conséquences financières<sup>8</sup>

Bien que la Suisse est déjà économiquement largement interdépendante des Etats membres de l'UE<sup>9</sup> et que de nombreux obstacles au commerce (droits de douane et contingents) ont été supprimés, notamment par l'Accord de libre-échange de 1972, les conditions pour des relations entre la Suisse et l'UE équivalentes à celles prévalant au sein du marché unique ne sont de loin pas atteintes. Les sept nouveaux accords amélioreront l'accès au marché, ce qui emportera des impulsions de croissance. Ces derniers ne peuvent néanmoins pas remplacer l'adhésion au marché unique.

La croissance majeure découlera de la suppression de désavantages économiques concrets existant aujourd'hui. En font partie les coûts additionnels dans le secteur de l'aviation civile, estimés à quelque 200 mio. frs par an, les obstacles techniques au commerce agricole (double contrôles de qualité), ainsi que les doubles procédures de contrôle de conformité dans l'UE et en Suisse pour certaines machines et médicaments, qui équivalent à quelque 0.5 % des prix à l'exportation. A cela viennent s'ajouter les dispositions concernant l'exigence de 50 % de produits originaires de l'UE ainsi que la clause de différence de prix de 3 % dans le domaine des marchés publics pour les secteurs des transports ferroviaires et des télécommunications. Ces nouvelles opportunités commerciales offriront ainsi des potentiels de croissance.

Des conséquences positives manifestes peuvent ainsi être attendues pour le bien-être de la Suisse, qui ne devraient être que légèrement en deçà des estimations antérieures, effectuées en relation avec l'EEE.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup>L'analyse qui suit est de nature provisoire et ne comprend pas tous les aspects ; le Conseil fédéral procédera à une appréciation d'ensemble dans le cadre de son Message aux Chambres fédérales relatif aux résultats des négociations bilatérales sectorielles.

<sup>9</sup> Voir Rapport sur la politique du commerce extérieure 96/1+2 du 15 janvier 1997, BBI 1997 III 1, 121 ff.

<sup>10</sup>Dans le cadre d'une étude mandatée par le Conseil fédéral, le Professeur Hauser de la Haute-école de St-Gall estime l'effet d'une participation à l'EEE, après une période transitoire de 10 ans, à une augmentation de 4-6% du produit intérieur brut. Réparti sur dix ans, cela équivaut à une croissance annuelle additionnelle de 0.4-0.6 %. Cette valeur est du même ordre de grandeur que celle estimée par la CE pour ses Etats membres en rapport avec le programme sur le marché intérieur.

Les études qui ont été mandaté dans le cadre du Rapport de l'intégration 1999 (voir ci-dessous) vont être publié en printemps. Elles vont non seulement décrire les conséquences d'une adhésion à l'UE, mais aussi les conséquences des accords sectoriels:

#### A. Mandats juridiques:

1. Etude des effets d'une adhésion de la Suisse à l'UE sur l'exercice des droits de référendum et d'initiative au niveau fédéral (mise à jour de l'étude du prof. D. Schindler de 1995);
2. Etude des effets d'une adhésion de la Suisse à l'UE sur l'exercice des droits de référendum et d'initiative au niveau cantonal;
3. Evaluation de l'activité législative de la CE;

Les conséquences pour les finances publiques, principalement pour le budget de la Confédération sont de l'ordre de 404 mio. Frs.; elles seront de loin inférieures au gain de croissance escompté des sept accords.

Les données ci-dessous se basent sur des estimations provisoires :

- 
4. Reprise des travaux concernant les conséquences institutionnelles de l'appartenance à l'UE pour l'Autriche, la Suède et la Finlande.

B. Mandats économiques:

1. Effets économiques à court terme des différents scénarios d'intégration;
2. Intégration et marché du travail - Effets d'un rapprochement de la Suisse vers l'UE;
3. Effets économiques à long terme des différents scénarios d'intégration.

## Charges annuelles supplémentaires pour le budget de la Confédération

[Montants annuels en millions de francs]	Dépenses	Recettes	Solde - : effet négatif + : effet positif
Concessions douanières sur les produits agricoles		- 112	-112
Secteur vétérinaire	+ 2		- 2
Sécurité sociale <sup>11</sup> :			
- AVS/AI	+ 21		- 21
- Allocations de ménage et allocations familiales	+ 1		- 1
- Assurance-maladie	+ 73		- 73
Fonds de l'assurance-chômage <sup>12</sup>	+ 10		- 10
Politique des étrangers (police des étrangers)	+ 2		- 2
Recherche et développement <sup>13</sup>	+ 63		- 63
Transports terrestres <sup>14</sup>	+ 110		- 110
Augmentation des effectifs de l'administration fédérale <sup>15</sup>	+ 10		- 10
<b>Total (arrondi)</b>			<b><u>- 404</u></b>

### 1.4 Approbation des sept accords, mesures législatives de mise en oeuvre et mesures d'accompagnement

Chacun des sept accords comporte une disposition semblable visant à assurer un „parallélisme approprié (selon expression des institutions communautaires) entre ceux-ci. Les sept accords ne pourront entrer en vigueur que simultanément et, en cas de non reconduction ou de dénonciation d'un seul accord, les six autres cesseront également d'être appliqués. Dans ces circonstances, les sept accords seront approuvés dans un arrêté unique sujet au référendum facultatif conformément à l'article 89 alinéa 3 et 4 de la Constitution fédérale.

<sup>11</sup> Le maintien des quarts de rente entraînerait des charges supplémentaires de 3,5 millions de francs.

<sup>12</sup> Il s'agit là d'une nouvelle charge supplémentaire du fonds de l'assurance-chômage. Si aucune mesure n'est prise, il en résultera les charges suivantes: 210 millions de francs par an durant les sept premières années de l'accord, puis 370 à 600 millions à partir de la huitième année, moins 200 millions de francs 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 part de la Confédération est de 5%. En outre la Confédération et les cantons accordent à parts égales des prêts remboursable lors que les contributions AC et les réserves du fonds de compensation ne suffisent pas pour couvrir les dépenses de l'assurance. Ces prêts apparaissent comme dépenses dans le budget fédéral. Prêts annuels d'un montant de 100 millions de francs pourrait être nécessaire pour la période transitoire de sept ans.

<sup>13</sup> Selon l'accord sur la recherche, la Suisse doit verser une contribution complète à partir du 1<sup>er</sup> janvier de l'année qui suit l'entrée en vigueur de l'accord. Cela signifie que si l'accord entre en vigueur en 2000, la Suisse devra s'acquitter chaque année d'un montant supplémentaire de 63 millions à partir de l'an 2001. Ces montants comprennent les coûts supplémentaires qu'une participation complète au 5<sup>e</sup> programme-cadre de recherche entraînerait pour la Suisse.

<sup>14</sup> Coûts y compris les mesures d'accompagnement

<sup>15</sup> L'essentiel des besoins supplémentaires en personnel devrait découler de l'application des dispositions relevant du droit des assurances sociales. Il s'agirait de créer environ 150 postes supplémentaires durant les cinq à dix ans suivant l'entrée en vigueur des accords sectoriels.

En raison des délais très courts, il n'a pas été possible de procéder à un contrôle formel général des projets de textes législatifs et de faire les adaptations formelles nécessaires. Nous vous demandons de vous concentrer sur les aspects matériels. Les adaptations formelles nécessaires seront fait pendant la procédure de consultation en vue de l'élaboration du message.

Les mesures législatives de mise en oeuvre dans les domaines des transports terrestres et de la circulation des personnes sont groupées en deux arrêtés sujets au référendum facultatif (art. 89 alinéa 2 Cst). Les mesures d'accompagnement dans ces deux mêmes domaines seront présentées dans trois arrêtés dont deux arrêtés sujets au référendum facultatif (art. 89 alinéa 2 Cst; le troisième étant arrêté de crédit).

Deux domaines législatifs feront l'objet de messages distincts parce qu'ils ne sont pas la conséquence directe des accords sectoriels: nouvelle loi fédérale sur la libre circulation des avocats, révision de la loi sur l'exercice des professions de médecin, de pharmacien et de vétérinaire dans la Confédération Suisse. Ces lois seront sujets au référendum facultatif conformément à l'article 89 alinéa 2 de la Constitution fédérale.

Enfin, un arrêté de crédit relatif au financement de la participation suisse aux programmes communautaires de recherche devra être adopté par le Parlement (non sujet à référendum). Le tableau 1 ci-dessous donne une vue plus détaillé sur les différents arrêtés et leur mode d'approbation.

Tableau I

<b>#</b>	<b>Approbation des sept accords</b>
1	Accord sur la coopération scientifique et technologique Accord sur certains aspects relatifs aux marchés publics Accord relatif à 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
	<b>Modifications législatives</b>
2	Loi fédérale sur 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, modifiant les lois suivantes: Loi fédérale du 19 décembre 1958 sur la circulation routière Loi fédérale du 18 juin 1993 sur le transport de voyageurs et les entreprises de transport par route
3	Loi fédérale sur la mise en œuvre de l'accord entre la Communauté européenne, ses Etats membres et la Suisse sur la libre circulation des personnes, modifiant les lois suivantes: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Loi fédérale du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers</li> <li>• Loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie</li> <li>• Loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants</li> <li>• Loi fédérale du 19 juin 1959 sur l'assurance-invalidité</li> <li>• Loi fédérale du 19 mars 1965 sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité</li> <li>• Loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité</li> <li>• Loi fédérale du 17 décembre 1993 sur le libre passage dans la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité</li> <li>• Loi fédérale du 20 mars 1981 sur l'assurance-accidents</li> <li>• Loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité</li> <li>• Loi fédérale du 20 juin 1952 sur les allocations familiales dans l'agriculture</li> <li>• Loi fédérale du 16 décembre 1983 sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger</li> <li>• Arrêté fédéral du 4 octobre 1985 fixant la contribution de la Confédération et des cantons au financement de l'assurance-vieillesse et survivants</li> </ul>
	<b>Mesures de mise en œuvre sous forme de lois et de «messages» distincts</b>
4	Nouvelle loi fédérale sur la libre circulation des avocats
5	Loi concernant l'exercice des professions de médecin, de pharmacien et de vétérinaire dans la Confédération suisse
	<b>Mesure de mise en œuvre sous forme d'arrêté de crédit</b>
6	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 2000 à 2003; *
	<b>Mesures d'accompagnement sous forme d'arrêtés fédéraux distincts</b>
7	Arrêté fédéral visant à transférer sur le rail le trafic de marchandises à travers les Alpes
8	Arrêté fédéral 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.
	<b>Mesure d'accompagnement sous forme d'arrêtés de crédits</b>
9	Arrêté fédéral allouant un plafond de dépenses pour promouvoir le trafic ferroviaire de marchandises ; *

# nombre d'actes législatifs

\* non soumis au référendum facultatif

## 2 Partie spéciale

Cette partie comprend des commentaires détaillés sur les accords ainsi qu'une évaluation de leur signification pour la Suisse. S'y ajoute une description des lois à modifier ainsi que des mesures d'accompagnement, avec les arrêtés fédéraux y relatifs.

### 2.1 Accord sur la coopération scientifique et technologique

#### 2.1.1 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 fusion<sup>16</sup>, 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.

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'éducation<sup>17</sup> qui portait sur la participation suisse au 3<sup>e</sup> 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<sup>e</sup> PCRD (1991-1994) et 4<sup>e</sup> PCRD (1995-1998) ainsi qu'à la première année active du 5<sup>e</sup> PCRD (1999) a été assuré par des

---

<sup>16</sup> 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.

<sup>17</sup> FF 1992 III 1345



crédits successifs que les Chambres fédérales ont voté à une large majorité<sup>18</sup>. 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<sup>e</sup> PCRD (1999-2002) est proposée dans le message du 25.11.1998 sur l'encouragement de la formation, de la recherche et de la technologie pendant les années 2000 à 2003<sup>19</sup>. Toutefois, le crédit de 459 millions de francs inscrit 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<sup>e</sup> PCRD (1999-2002) et ne permet pas de faire face aux engagements liés à une participation intégrale. Le message du 25.11.1998 précisait « qu'en cas de conclusion d'un accord bilatéral avant la fin du 5<sup>e</sup> PCRD » il faudrait qu'un nouveau message portant sur les accords sectoriels demande pour la recherche l'approbation d'un crédit complémentaire. Le calcul de la contribution annuelle pour une participation intégrale de la Suisse au 5<sup>e</sup> PCRD est présenté au point 2.1.3.3 ci-dessous.

Le 5<sup>e</sup> PCRD a été officiellement approuvé par l'UE le 22.12.1998<sup>20</sup> et les programmes spécifiques qui le composent, le 25.1.1999. 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<sup>e</sup> PCRD s'élève à 14,96 milliards d'euros, dont 1,26 milliards réservés à EURATOM, pour la période allant de 1999 à 2002. Le message du 25.11.1998 cité plus haut fournit de plus amples informations sur la structure, les objectifs et le contenu du 5<sup>e</sup> PCRD.

## **2.1.2 Objectifs de la négociation**

### **2.1.2.1 Point de départ**

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

---

<sup>18</sup> Décision n° 182/1999 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), JOCE n° L 26 du 1er février 1999, p. 1.

<sup>19</sup> 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.

<sup>20</sup> Décision No. 182/1999/CE publiée le 1.2.99 au Journal Officiel des Communautés européennes L26.

recherche du 5<sup>e</sup> 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.

### **2.1.2.2 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. 2.1.3 ci-dessous). On relève en particulier les concessions qui concernent le statut juridique des représentants suisses dans les comités (cf. point 2.1.3.1.1) 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%. 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.

### **2.1.2.3 Bref historique de la négociation**

Dés 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<sup>e</sup> 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<sup>e</sup> PCRD. La solution à ces points importants mais pas contestés sur le fonds 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<sup>e</sup> PCRD) pour assurer la participation de la Suisse au 5<sup>e</sup> 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. 2.1.3.1).

### 2.1.3 Contenu de l'accord

#### 2.1.3.1 Etendue de l'accord et forme de la coopération

L'accord bilatéral ouvre aux entités<sup>21</sup> établies en Suisse tous les programmes spécifiques et actions prévues par le 5<sup>e</sup> PCRD<sup>22</sup> dès l'entrée en vigueur de l'accord bilatéral et jusqu'à la fin du 5<sup>e</sup> PCRD. Cette ouverture complète sera accompagnée pour les participants suisses de droits égaux à ceux de leurs partenaires de l'UE (cf. ch. 2.1.2.1 ci-dessus). Une prolongation de l'accord pour un 6<sup>e</sup> PCRD (2003-2006), dans le cas, très probable, où il serait décidé, est évidemment prévue dans cet accord (cf. ch. 2.1.3.2 ci-dessous). 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<sup>e</sup> 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 8.1.1986<sup>23</sup> est chargé de la supervision de l'accord bilatéral et de sa mise en œuvre.

##### 2.1.3.1.1 Comités du 5e PCRD

La présence de représentants suisses dans les divers comités du 5<sup>e</sup> 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 recherche<sup>24</sup>; 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 européenne<sup>25</sup>, par l'intermédiaire du Directeur général adjoint,

<sup>21</sup> 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).

<sup>22</sup> En fait, l'accord parle de deux programmes-cadres en parlant du 5<sup>e</sup> 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, lorsqu'on parle du 5<sup>e</sup> PCRD on recouvre en fait les deux programmes-cadres.

<sup>23</sup> RS 0.420.518

<sup>24</sup> 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).

<sup>25</sup> DG 1A, Relations extérieures, Europe et NEI, Politique étrangère et de sécurité commune

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.

### **2.1.3.2 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<sup>e</sup> PCRD. Quant aux modalités financières elles entreront en vigueur le 1<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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 1.1.2001 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. 2.1.3.3 ci-dessous).

Contrairement aux autres accords sectoriels, la durée de l'accord sur la recherche est limitée par la fin du 5<sup>e</sup> PCRD fixée au 31.12.2002. 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<sup>e</sup> programme-cadre qui succéderait au 5<sup>e</sup> PCRD pour la période 2003 à 2006 ou dans l'éventualité d'une prolongation du 5<sup>e</sup> PCRD.

En cas de révision ou d'extension du 5<sup>e</sup> 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.

### **2.1.3.3 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<sup>e</sup> 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. Le montant de la contribution annuelle de la Suisse pour la participation intégrale au 5<sup>e</sup> PCRD à partir de 2001 a été calculé à 205 millions de francs. Ce calcul se base sur les données et les hypothèses suivantes: le budget communautaire du 5<sup>e</sup> PCRD qui est de

14,96 milliards d'euros multiplié par le facteur 0,26 qui est la part annuelle estimée pour 2001 comme pour 2002, le cours du change euro/franc suisse (=1,6) et le PIB relatif (=3,3%)<sup>26</sup>.

## 2.1.4 Signification de l'accord pour la Suisse

### 2.1.4.1 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<sup>e</sup> 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<sup>e</sup> PCRD au plus tôt à la fin de l'année 2000 constitue une réponse qui va dans la bonne direction.

### 2.1.4.2 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 précédents<sup>27</sup> relatifs à la participation de la 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<sup>e</sup> PCRD (le "Comité de la recherche scientifique et

<sup>26</sup> Ces valeurs devront être mises à jour le moment venu. Par exemple, le quotient  $PIB_{CH}/PIB_{UE}$  devra être calculé tous les ans sur la base des données de l'OCDE.

<sup>27</sup> FF 1992 III 1341, FF 1994 III 1429

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).

### **2.1.4.3 Signification pour les organismes suisses concernés**

A la fin de 1997 les principaux organismes nationaux concernées<sup>28</sup> ont été consultés sur les avantages et inconvénients d'une participation intégrale au 5<sup>e</sup> 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.

---

<sup>28</sup> 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

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.

#### **2.1.4.4 Signification sur la base des expériences de participation**

##### **2.1.4.4.1 Etat de la participation suisse**

Les résultats des expériences de participation en Suisse<sup>29</sup> montrent que la grande majorité des instituts et entreprises suisses qui ont participé au 3<sup>e</sup> PCRD et/ou au 4<sup>e</sup> PCRD en ont retiré des bénéfices qui compensent largement les efforts et les investissements initiaux consentis. Au moment où le 4<sup>e</sup> 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 12.1.1999). La répartition globale par catégories de la participation au 4<sup>e</sup> 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<sup>e</sup> 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 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.

---

<sup>29</sup> 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)

### Domaine de l'environnement

Avec 13% des participations pour 10% du budget global ce domaine est très attrayant 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<sup>e</sup> 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 Etats.

#### **2.1.4.4.2 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<sup>e</sup> 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<sup>e</sup> PCRD et le 4<sup>e</sup> PCRD qui est en train de se répéter entre le 4<sup>e</sup> PCRD et le 5<sup>e</sup> PCRD. Il est donc



clair que ces inconvénients ne pourront être surmontés qu'avec une participation intégrale.

#### **2.1.4.5 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 internationaux<sup>30</sup>. Ainsi par exemple, en 1997 24% du total des participants au PCRD sont des PME et le total des PME ayant participé au 4<sup>e</sup> PCRD s'élève à 12'500 contre 5'400 au 3<sup>e</sup> 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 Suisse<sup>31</sup>, 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 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.

#### **2.1.5 Base légale**

La base légale pour l'utilisation du crédit proposé dans le présent message est constituée, en ce qui concerne le domaine de la recherche, par l'art. 16, al. 3, let. c, de la loi du 7 octobre 1983 sur la recherche<sup>32</sup>.

## **2.2 Accord sur certains aspects relatifs aux marchés publics**

### **2.2.1 Situation initiale**

---

<sup>30</sup> 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.

<sup>31</sup> Union suisse du commerce et de l'industrie, OFS (éd.), *Forschung und Entwicklung in der schweizerischen Privatwirtschaft 1996*, Zurich, 1998

<sup>32</sup> RS 420.1

L'Union européenne dépense annuellement 720 milliards d'euros (1'150 milliards de francs) pour l'achat de marchandises, services et de 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, lors du cycle d'Uruguay, fut le point d'orgue de ce processus de libéralisation (AMP, accord sur les marchés publics, RS 0.632.231.42). Cet accord, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1996, a été ratifié par la Suisse et la CE et ses quinze pays membres, les Etats-Unis, le Canada, le Japon, la Corée, Hong Kong, Singapour, Israël, la Norvège, le Liechtenstein ainsi qu' Aruba, sous protectorat néerlandais. 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 mandants privés 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. En outre, la Suisse n'a pas soumis les communes aux dispositions de l'AMP. Ces marchés étant déjà complètement libéralisés à l'intérieur de l'UE et, bien que la Suisse n'y ait pas accès en raison de son rejet de l'EEE, par l'échange de lettres du 5 mai 1994, une entente a pu être trouvée avec l'UE pour étendre également à ces domaines, grâce à un accord bilatéral, l'AMP du 15 avril 1994.

L'AMP est mis en oeuvre en Suisse tant au niveau fédéral que cantonal. La Confédération a transposé les engagements pris au titre de l'AMP 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). 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 oeuvre dans les cantons va de pair avec la mise en oeuvre 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 (AIMPu<sup>33</sup>, 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 dans la capitale belge. Les derniers problèmes de fond ont été résolus lors de la 11<sup>e</sup> série de négociations formelles, qui s'est tenue à Savognin (GR) les 13 et 14 mars 1997.

### **2.2.2 Objectif de l'accord**

---

<sup>33</sup> Entré en vigueur le 21 mai 1996.

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 mandants privés chargés de l'approvisionnement en eau et en électricité ainsi que de l'offre de transports publics. L'accord sectoriel contient aussi des dispositions matérielles telles qu'une recommandation<sup>34</sup> 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.

### **2.2.3 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.

#### **2.2.3.1 Chapitre I**

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 la Communauté, 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 et de bénéficier des voies de recours prévues par l'AMP. 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 remarques 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 ainsi 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.

#### **2.2.3.2 Chapitre II**

---

<sup>34</sup> 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.

Ce chapitre, composé des articles 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, plus particulièrement de services de télécommunications de base, ainsi que les entreprises titulaires d'une concession de radiocommunications qui fournissent des services de télécommunications, de même que les sociétés de chemin de fer 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 (suisse 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 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 francs) pour l'acquisition de biens et de services et à 5 millions 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 francs<sup>35</sup>) 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.

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	(400'000 DTS) 766'000 CHF	(400'000 DTS) 766'000 CHF	(5 millions DTS) 9'575'000 CHF

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

l'Etat (à tous les échelons) et entreprises publiques et privées chargées de l'approvisionnement en gaz et en chaleur			
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'article 3, al. 5, prévoit la possibilité de soustraire à l'accord les marchés passés par des entités ( p.ex. par des opérateurs de télécommunications ou des entités opérant dans le domaine de l'énergie) lorsque 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. Swisscom pourrait en faire usage. 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 de la directive 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 N° 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 oeuvre de ses engagements.

Les articles 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 feront l'objet de discussions au comité mixte concernant leur comparabilité au droit communautaire et au droit suisse, et ceci à la lumière des développements intervenus dans les domaines réglés par ce chapitre.

### **2.2.3.3 Chapitre III**

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

L'article 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 en dessous des valeurs seuils, l'article 6, al. 3, invite les parties à encourager leurs entités couvertes 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'article 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. Le bien-fondé de cette disposition sera examiné cinq ans après l'entrée en vigueur de l'accord, à la lumière des expériences effectuées.

L'article 7 engage les parties à s'informer mutuellement des modifications futures de leurs législations. L'alinéa 3 prévoit la création de points de contact nationaux et cantonaux, 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 (article 8). 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 oeuvre 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 les plaintes et les réclamations touchant la mise en oeuvre 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 couvertes 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'article 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 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'article 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 à l'article 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 intérieur 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 d'approuver les modifications des annexes. Ainsi, l'approbation de l'accord par les Chambres fédérales entraîne automatiquement l'octroi au Conseil fédéral d'une autorisation complémentaire (JAAC 51/IV, p. 395-396).

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<sup>er</sup> janvier 1999. Une collaboration des parties est seule garante de la qualité des informations disponibles dans les banques de données et de leur accès, et donc de leur comparabilité. C'est notamment l'objet de l'article 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 par là même les appels d'offres suisses. 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'article 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'article 15 règle les rapports de l'accord bilatéral avec les accords OMC : le premier n'affecte pas les droits et obligations découlant pour les parties des accords qu'ils ont conclu dans le cadre de l'OMC.

Il est prévu à l'article 16 que l'accord s'applique, d'une part, au territoire de la CE tel que défini dans le Traité établissant 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'article 17.

Quant à l'article 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.

#### **2.2.3.4 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 contestation, 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'article 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'article 6, al. 2, se trouvent enfin dans l'annexe X.

#### **2.2.3.5 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'AELE<sup>36</sup> 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 93/387JOCE, qui obligeait jusqu'ici les fournisseurs suisses 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 prévue 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'exportation, voit les 2/3 de celles-ci prendre le chemin de l'UE. C'est dire s'il lui importe d'avoir libre accès aux marchés publics communautaires importants. 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 devenu la seule base légale des relations en matière de marchés publics avec l'UE et

---

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

les pays de l'AELE. L'accord bilatéral vient de 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.

## **2.2.4 Adaptation du droit suisse**

### **2.2.4.1 Au niveau fédéral**

La mise en oeuvre 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<sup>er</sup> 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 1994<sup>37</sup>, 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 télécommunications 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. Il s'agit d'une part des entreprises contrôlées par la Confédération dans les domaines des télécommunications, du trafic ferroviaire, de l'approvisionnement en gaz et en chaleur, d'autre part, des entités privées travaillant dans ces mêmes domaines - auxquels s'ajoutent l'approvisionnement en eau, en énergie et les transports publics - qui tombent elles aussi sous le coup des règles fédérales régissant les marchés publics.

Afin que les engagements de droit international que doivent respecter ces organismes 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 oeuvre 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 oeuvre de cette disposition dans l'UE devrait nous donner des indications utiles quant à la procédure à prévoir dans l'ordonnance. Il s'agira entre autre de déterminer qui est en droit de décider que ces entités échappent aux règles régissant les marchés publics.

---

<sup>37</sup> RS 172.056.4

La durée minimale de trois ans pendant laquelle, aux termes de l'accord bilatéral, il faut conserver les documents relatifs à un marché public doit déjà être respectée de fait, au niveau fédéral, selon la nouvelle loi sur les archives et son ordonnance d'application, et selon des dispositions du code des obligations. Il semblerait néanmoins judicieux de l'indiquer expressément dans une ordonnance.

En ce qui concerne la surveillance du respect des engagements qui incombent à la Suisse en vertu de l'accord bilatéral, elle peut être assurée par le biais d'une ordonnance. La Commission de mise en œuvre et de surveillance des engagements en matière de marchés publics pris par la Suisse (CMCC), déjà instituée, 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 passer par des voies de droit 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 sous 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 actes.

L'instance de surveillance indépendante doit en outre se voir accorder la possibilité de coopérer avec les autorités de surveillance étrangères. Un projet pilote, qui tend à obtenir une meilleure coordination des entités acheteuses nationales lors de marchés publics transfrontières, est actuellement à l'essai dans l'UE. Pour assurer l'accès au marché des 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, à l'intention des soumissionnaires potentiels.

#### **2.2.4.2 Au niveau cantonal**

Certaines adaptations des bases légales s'imposent également au niveau cantonal.

L'accord intercantonal prévoit aujourd'hui déjà la soumission de certaines entités aux règles régissant les marchés publics, sur la base d'un accord de droit public international. Il s'agit des communes ainsi que des entreprises contrôlées par des cantons ou des communes, qui oeuvrent dans les domaines du transport ferroviaire, des télécommunications, de l'approvisionnement en gaz et en chaleur. Pour le domaine des télécommunications et du transport ferroviaire, les valeurs à partir desquelles une adjudication tombe sous le coup de l'accord, devront être fixées dans le concordat ou dans les directives d'adjudication qui le complètent. Il en va de même des exceptions, si le concordat ne les a pas déjà traitées à propos de la mise en œuvre de l'AMP.

Quant à décider si les entités acheteuses régies par le droit cantonal peuvent être soustraites au champ d'application de l'accord, parce qu'elles sont en situation de concurrence, c'est une adaptation du concordat, ou des prescriptions cantonales pertinentes qui, en coordination avec les services fédéraux compétents, doit régler la question.

Il appartient à l'actuelle commission de mise en œuvre et de surveillance du respect des engagements internationaux en matière de marchés publics pris par la Suisse (CMCC), commission paritaire composée de représentants de la Confédération et des cantons, de veiller à ce que les cantons - tout comme la Confédération - respectent leurs engagements. Dans une déclaration commune des parties contractantes, qui fait partie intégrante de l'accord, la Suisse a signalé que l'organe de surveillance peut être soit une instance compétente pour tout le territoire suisse, soit une instance fédérale doublée d'une instance cantonale, cette dernière n'ayant compétence que pour les marchés publics relevant des cantons. 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.

## **2.3 Accord sur la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité**

### **2.3.1 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 sur le marché de l'UE, les produits suisses doivent être fabriqués selon les prescriptions de la CE ou de ses Etats membres et être recontrôlés par des organismes d'évaluation de la conformité communautaires.

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<sup>er</sup> 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 publique, 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.

Dès lors, pour résoudre les problèmes liés à la non-reconnaissance des évaluations de la conformité entre la Suisse et l'UE dans le domaine réglementé, le Conseil fédéral a demandé l'ouverture de négociations bilatérales, afin de permettre que les évaluations de la conformité effectuées en Suisse puissent être reconnues dans la Communauté européenne et vice-versa pour ce qui est des évaluations communautaires. 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.

### **2.3.2 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, l'Eco-label et l'Eco-audit, 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. Des séances à caractère horizontal ont permis de discuter des dispositions générales applicables à l'ensemble des secteurs ; des séances sectorielles ont permis de traiter plus spécifiquement des questions afférentes aux différents secteurs de produits visés.

### 2.3.3 Contenu de l'Accord

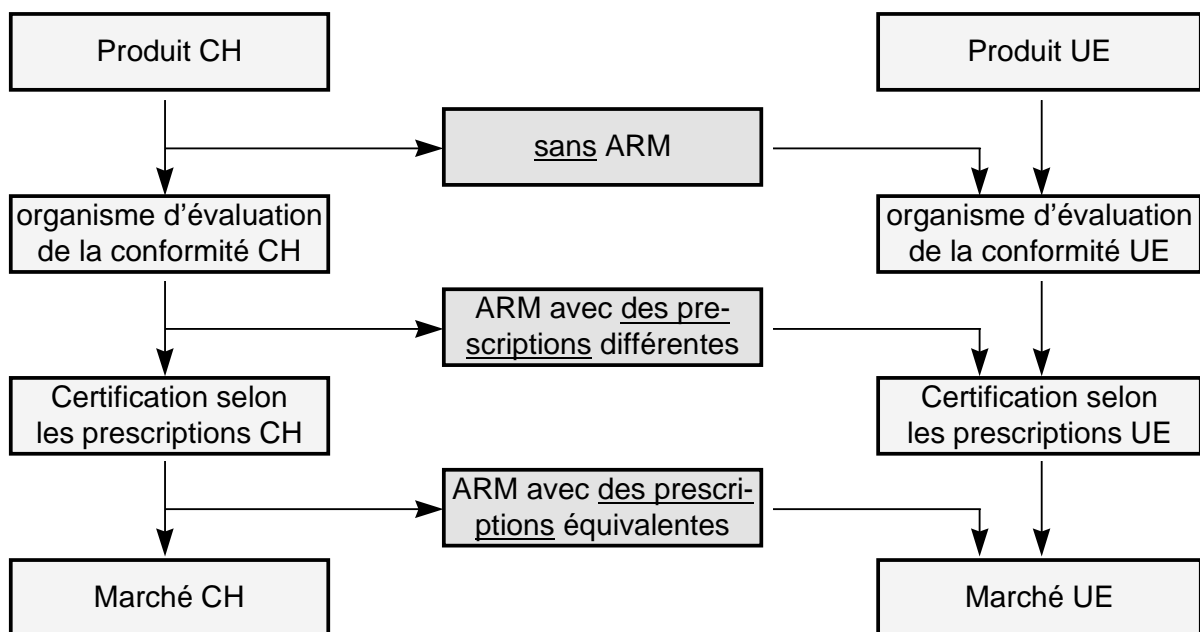
Il s'agit d'un accord-cadre assorti de deux annexes. **L'accord-cadre** contient des dispositions à caractère horizontal applicables à tous les secteurs de produits couverts par l'accord. **L'annexe 1** comporte quinze chapitres sectoriels relatifs aux différents secteurs de produits visés, soit les 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, 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.

#### L'accord-cadre

Avec ses 21 articles, l'accord-cadre 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'article 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'alinéa 2 de l'article premier, une déclaration unilatérale du Conseil de l'UE prévoit qu' « en ce qui concerne les (...) comités communautaires traitant des domaines couverts par l'accord et pour lesquels la Suisse, soit a repris l'acquis communautaire, soit l'applique par équivalence, la Commission consultera les experts de la Suisse selon la formule de l'article 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'alinéa 2 de l'article 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 de l'accord-cadre 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 peuvent faire l'objet de modifications fréquentes, 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.

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 de certification 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 (chapitre 14, section V, points 2 et 4 / chapitre 15, section III, point 9) viennent compléter le principe énoncé à l'art. 8 de l'accord-cadre. De plus, le chapitre 15 de l'annexe 1 sur les médicaments 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 soit effectuée *auprès des entreprises concernées*. Ces inspections seront préalablement notifiées et devront rester l'exception (chapitre 15, section III, point 6). Il s'agit de cas dans lesquels des produits d'exportation ont donné lieu, dans l'Etat d'importation, à des problèmes touchant la protection de la santé, de l'environnement ou des consommateurs, ou 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 Etats. 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'article 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.

Enfin, la mise en œuvre de l'accord requiert notamment une collaboration entre les parties (art. 9). 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'alinéa 3 de l'article 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 fabricant ou, le cas échéant, à son mandataire établi sur le territoire de l'autre partie.

## **Annexe 1**

L'annexe 1 complète les dispositions générales contenues dans l'accord-cadre 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).

La *deuxième section* comprend la liste des organismes d'évaluation de la conformité suisses et communautaires reconnus pour évaluer 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'article 11 de l'accord-cadre.

La *troisième section* énumère les autorités de désignation suisses et communautaires qui sont compétentes 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 de l'accord-cadre. 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 chiffre 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'article 1 alinéa 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. Troisièmement, 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 de l'accord-cadre.

## **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 de l'accord-cadre.

## **Chapitre 4 : Dispositifs médicaux**

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

Par le biais des chiffres 1 et 2 de la section V, on élimine des obstacles 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 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 chiffre 1 de la section V, la Suisse a toutefois assuré qu'elle reconnaîtrait 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 chiffre 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 chiffres 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 chiffre 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 chiffre 1 de la section V poursuit le même but que le chiffre 2 de la section V du chapitre 8. Les chiffres 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 de l'accord-cadre.

### **Chapitre 11 : Instruments de mesurage 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 chiffre 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 chiffre 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 chiffre 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 qu'elles 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 chiffres 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 chiffre 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 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'article 4 de l'accord n'est pas applicable à ce chapitre.

Les inspections au sens du chiffre 2 de la section V servent à vérifier le bon fonctionnement de chaque laboratoire concerné ; les inspections dont il est question au chiffre 4 visent à permettre de maintenir une confiance réciproque dans tous les programmes GLP nationaux pour le contrôle des laboratoires. Enfin, sous le chiffre 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, ainsi que les certificats de lots délivrés par les autorités sur la base de la législation existante des deux parties. 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 chiffres 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 chiffres 2 à 6, ainsi que 8, 9 et 12 règlent d'autres questions spécifiques relatives aux inspections, en complément aux dispositions de l'accord-cadre.

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.

### **Annexe 2**

Quant à l'annexe 2, elle fixe les conditions générales qui doivent être observées 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 la connaissance technique des catégories de produits, la



compréhension des normes techniques 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. Quant à la question de **l'évaluation du système de vérification** (point C), l'annexe 2 prévoit que les parties devront vérifier mutuellement leur système de vérification des compétences des organismes, de manière à instaurer la confiance nécessaire au bon fonctionnement de l'accord. Cette vérification ne concernera pas les organismes eux-mêmes, mais les procédures conduisant à leur désignation. 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. 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).

### 2.3.4 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 EEE<sup>38</sup>. La seule exception a trait au secteur des médicaments, domaine dans

<sup>38</sup> 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

lequel seule la reconnaissance des contrôles du fabricant et du certificat de lots pour chaque lot de médicaments, 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 systèmes de 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 l'Eco-label et l'Eco-audit.

A la différence des Etats membres de l'UE, les experts suisses, comme les représentants des pays EEE, ne peuvent prendre part qu'en tant qu'observateurs, à l'élaboration des prescriptions d'abord, puis plus tard au comité d'exécution. Ils n'ont pas de droit de vote pour l'approbation des différents actes juridiques communautaires ainsi que l'autorisation pour les produits. Ceci entraînera par rapport à aujourd'hui une intensification des activités internationales, car il s'agit de représenter les intérêts suisses au sein de nombreux comités et commissions internes de la Communauté.

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. 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 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 doive, 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.

### **2.3.5 Adaptation nécessaire 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. En effet, la reconnaissance mutuelle à deux niveaux n'implique pas une harmonisation forcée du droit suisse avec le droit communautaire. Lorsque les prescriptions suisses sont jugées équivalentes aux prescriptions communautaires, les produits suisses ont un accès direct au marché communautaire. Lorsque, motivé notamment par des intérêts publics prépondérants mentionnés à l'article 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 ont un accès indirect au marché communautaire, dans la mesure où ils doivent être contrôlés une deuxième fois pour vérifier leur conformité avec le droit communautaire. Cette solution laisse ainsi une grande marge de manoeuvre au législateur suisse.

## **2.4 Accord relatif aux échanges de produits agricoles**

### **2.4.1 Situation initiale**

Dans le domaine agricole, les échanges commerciaux entre la Suisse et l'Union européennes 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.

#### **2.4.2 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, et, 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. Dit 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.

### **2.4.3 Contenu de l'accord**

#### **2.4.3.1 Introduction**

L'accord agricole a pour but de renforcer les relations de libre-échange entre la Communauté européenne 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.

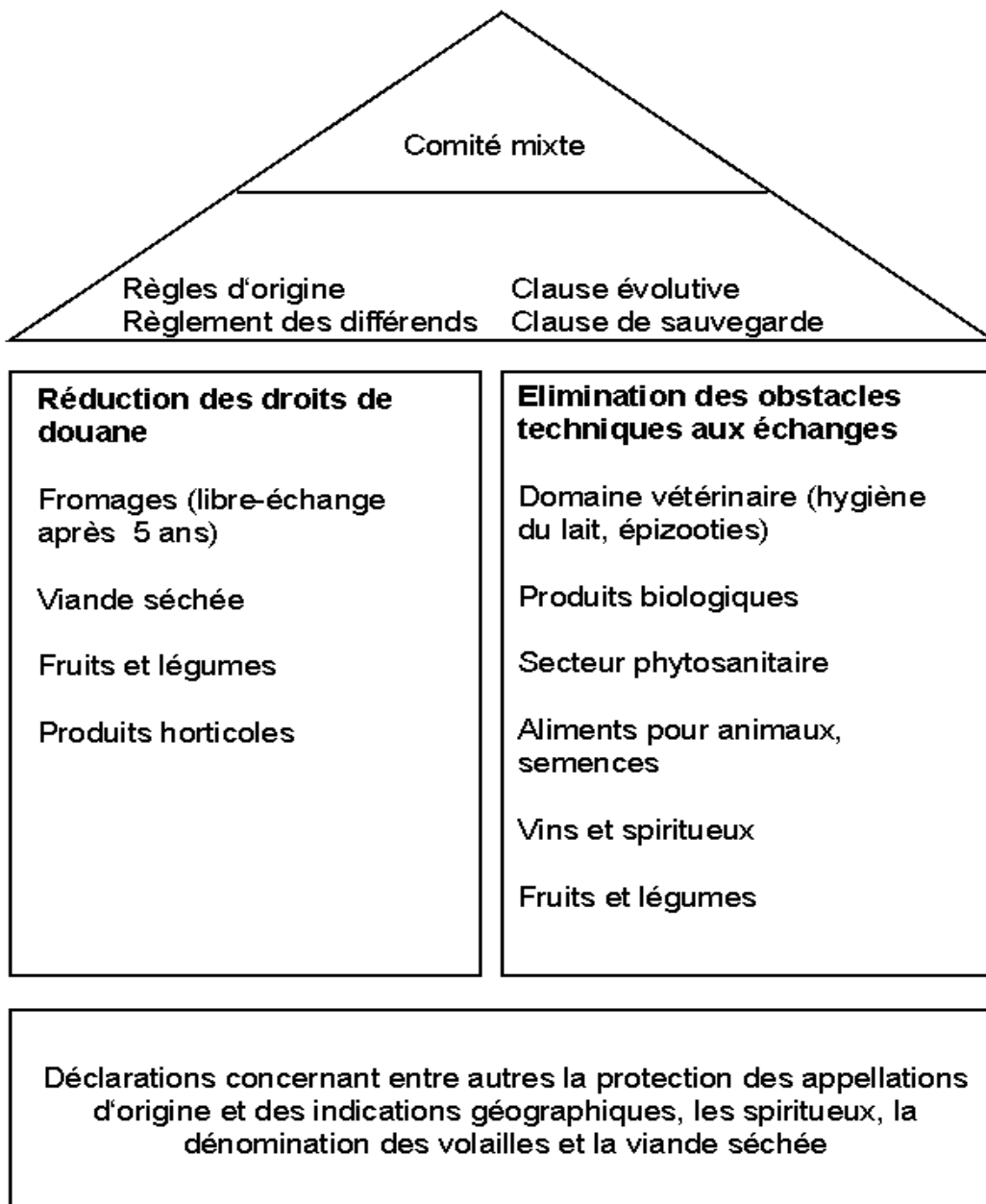
L'accord agricole contient un volet quantitatif et un autre qualitatif (cf. graphique ci-après).

Le volet quantitatif porte, d'une part, sur les concessions tarifaires relatives aux différents secteurs concernés soit les fromages, 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, contrôles de conformité aux 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.

### L'accord agricole en un coup d'oeil



#### 2.4.3.2 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. Ce dernier est chargé de la gestion et

du bon fonctionnement de l'accord et de ses 11 annexes et de leurs appendices respectives, à l'exception toutefois de l'annexe vétérinaire (cf. chiffre 2.4.3.4.9 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.

- 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.
- Ce dernier 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 No 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.

### **2.4.3.3 Concessions tarifaires**

#### **2.4.3.3.1 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 vétérinaire (cf. à ce sujet chiffres 2.4.3.4.9 et 2.4.4.2.10 ci-après).

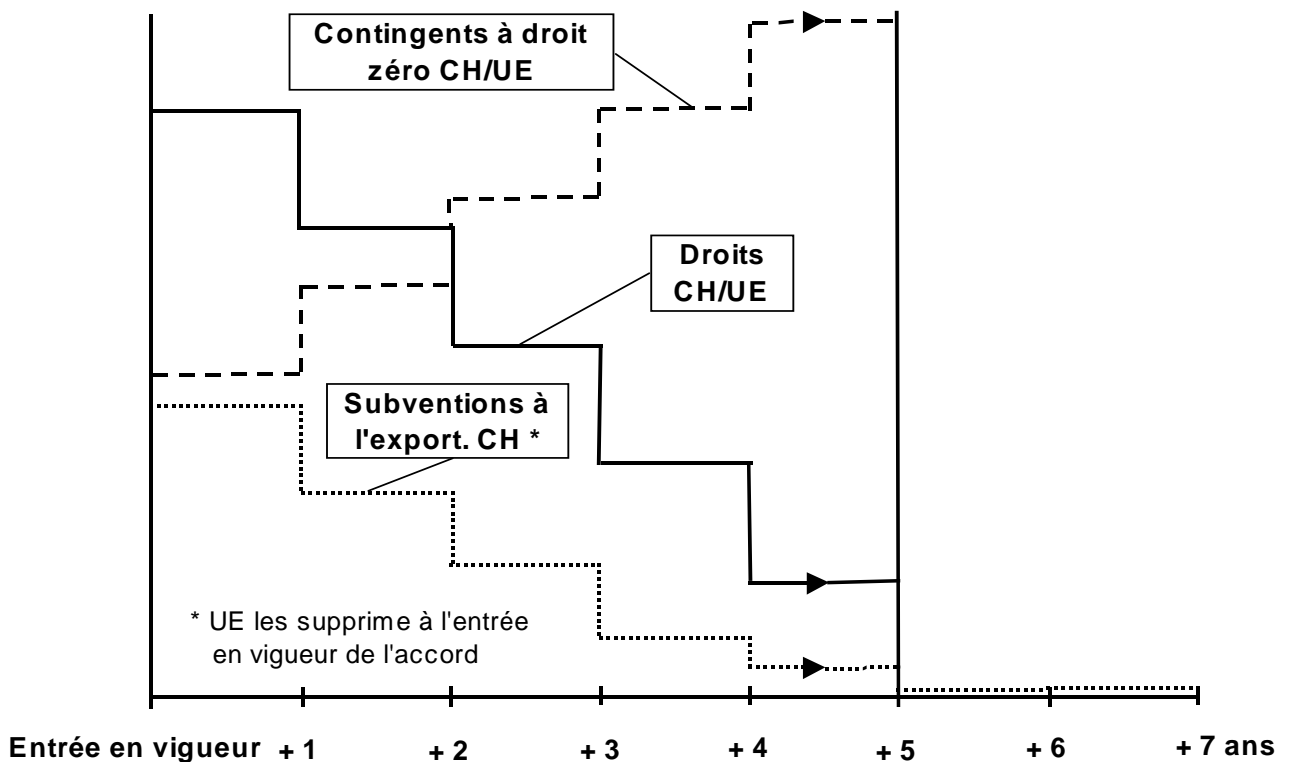
Sur le plan quantitatif, les concessions mutuelles concernent exclusivement les fromages, à l'exception d'une concession sous forme d'un contingent tarifaire à droit nul de 2'000 t pour la crème et les yoghourts accordée par l'Union européenne.

Les concessions relatives aux fromages 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 les droits de douane

- encore existants en cinq tranches annuelles égales de 20% à partir de l'entrée en vigueur.
- b) Les contingents tarifaires seront relevés chaque année de respectivement 1'250 t par la Communauté et de 2'500 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 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 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.

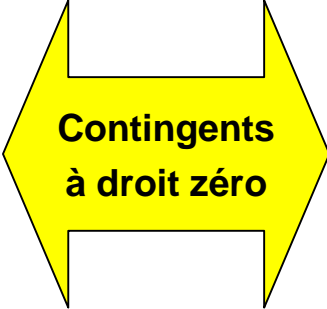

La mise en oeuvre de l'annexe conduit également à l'abolition des obstacles techniques (en matière de poids, de teneur, d'emballage, etc.) aux échanges de fromages.

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 des préparations dites « 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.**

<b>Concessions CH</b>		<b>Concessions UE</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• fromages frais fromages à pâte molle fromages fondus ⇒ 1'500 tonnes</li> <li>• fromages à pâte mi-dure à pâte dure ⇒ 10'500 tonnes*</li> <li>• Augmentation annuelle ⇒ 2'500 tonnes</li> </ul>	 <p><b>Contingents à droit zéro</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• fromages frais fromages à pâte persillée fromages à pâte molle à pâte mi-dure à pâte dure ⇒ 3'000 tonnes</li> <li>• Augmentation annuelle ⇒ 1'250 tonnes</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• fromages râpés</li> <li>• fromages à pâte persillée</li> <li>• Spécialités (p.ex. Feta grec de lait de brebis, Cantal, Idiazabal, Roncal)</li> </ul>	 <p><b>Elimination des droits</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• fromages râpés</li> <li>• fromages fondus</li> <li>• Vacherin Mont d'Or</li> <li>• Vacherin fribourgeois</li> <li>• Tête de moine</li> <li>• Glaris</li> <li>• Tilsit</li> <li>• Fromage des Grisons</li> </ul>

\* Y compris contingent Fontal actuel de 2'624 tonnes

**2.4.3.3.2 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, 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 1'000 t net à droit zéro. De son côté, l'UE offre à la Suisse le libre accès à son marché durant toute l'année.

**2.4.3.3.3 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'Union européenne 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 tonnes, 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.

#### **2.4.3.3.4 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'Union européenne que pour la Suisse. Concrètement, la Suisse accorde à l'Union européenne deux contingents à droit zéro de respectivement 1'000 t net pour les jambons séchés ou fumés ainsi que de 200 t net pour la viande séchée de l'espèce bovine (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 1'200 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 1er 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 jamon 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.

### 2.4.3.3.5 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 1'000 hl pour le Porto ainsi que des 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.**

<b>Concessions CH</b>		<b>Concessions UE</b>	
libre accès après 5 ans aucune	<b>Lait</b>	libre accès après 5 ans 2'000 tonnes	
	fromages Yoghourt/crème		
1'000 tonnes 200 tonnes	<b>Viande</b>	aucune 1'200 tonnes	
	jambon séché (porc) viande séchée (boeuf)		
10'000 tonnes aucune aucune 2'000 tonnes aucune aucune libre accès aucune aucune	<b>Légumes</b>	1'000 tonnes 5'000 tonnes 5'500 tonnes 4'000 tonnes 5'000 tonnes 1'000 tonnes libre accès 4'000 tonnes 3'000 tonnes	
	tomates		
	oignons/poireaux		
	choux		
	salades		
	carottes		
	concombres		
	champignons		
libre accès			
aucune			
aucune			
2'000 tonnes			
aucune			
10'000 tonnes			
aucune			
libre accès			
aucune aucune 2'000 tonnes aucune 10'000 tonnes aucune libre accès	<b>Fruits</b>	3'000 tonnes 3'000 tonnes 500 tonnes 1'500 tonnes aucune 1'000 tonnes aucune	
	pommes		
	poires		
	abricots		
	cerises		
	fraises		
	prunes		
	Agrumes / melons		

aucune	poudres fruits et légumes	libre accès
	<b>Autres</b>	
50% réduct. droit douane	huile d'olive	aucune
1'000 hectolitres	Porto	aucune
1'000 tonnes	fleurs coupées	libre accès
libre accès	plantes ornementales	libre accès

#### 2.4.3.4 Elimination des obstacles techniques aux échanges

##### 2.4.3.4.1 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.

##### 2.4.3.4.2 Secteur phytosanitaire

Dans ce domaine, les négociations ont abouti à la mise sur pied d'une annexe 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.

##### 2.4.3.4.3 Aliments pour animaux

L'annexe 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 d'établir et ultérieurement de compléter la liste des aliments pour animaux pour lesquelles la reconnaissance sera établie lorsque notre pays aura adapté ses dispositions.

#### **2.4.3.4.4 Semences**

L'annexe 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 adapté ses dispositions. Cette clause évolutive concerne également la vigne, les légumes, les plantes fruitières et ornementales.

#### **2.4.3.4.5 Produits viti-vinicoles**

L'annexe relative au commerce de produits viti-vinicoles a pour but de simplifier et d'encourager les échanges commerciaux avec l'Union. Sont notamment prévus: 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 l'Union européenne. S'agissant des vins suisses, le coupage avec des vins étrangers 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. 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 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.

#### **2.4.3.4.6 Boissons spiritueuses et boissons aromatisées à base de vins**

L'annexe 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 raisins issus 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.

#### **2.4.3.4.7 Produits biologiques**

L'annexe relative aux produits agricoles et denrée alimentaires obtenus selon le mode de productions 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 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.

#### **2.4.3.4.8 Normes de commercialisation pour les fruits et légumes frais**

L'annexe 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.

#### **2.4.3.4.9 Secteur vétérinaire**

Le titre I de l'annexe 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 et 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 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.

L'annexe 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 au dit annexe et à sa mise en œuvre. Elle contient également une clause de sauvegarde.

#### **2.4.3.5 Déclarations**

La Suisse et l'Union européenne 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 au mode d'élevage et à la dénomination des volailles, qui soit équivalente à la réglementation communautaire en la matière. Cette dernière est, en règle générale, plus restrictive et plus détaillée que les dispositions de nature privée existant en Suisse.
- 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 maintenus que dans la mesure où elles sont compatibles avec le droit communautaire et de l'OMC.
- en relation avec la crise de l'ESB, les deux parties sont également convenues 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 engagée à ne pas entamer de procédures en la matière à l'encontre de la Communauté ou de ses Etats membres au sein de l'Organisation mondiale du commerce.

#### **2.4.4 Signification de l'accord pour la Suisse (y compris pour les cantons)**

##### **2.4.4.1 Sur un plan général**

###### **2.4.4.1.1 Un accord équilibré**

Sur un plan général, le Conseil fédéral estime que cet accord est équilibré tant sur le plan politique qu'au niveau 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 un des objectifs fondamentaux de Politique agricole 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 défini 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 la Communauté et le reste du monde.

L'accord agricole induira également une diminution des coûts, d'une part, en ce qui concerne les matières auxiliaires telles les plants et les semences et, d'autre part, en raison de la diminution des contrôles à la frontière.

###### **2.4.4.1.2 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'Union européenne 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'Union européenne. 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.

#### **2.4.4.1.3 Un accord positif sous l'angle 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 zones de libre-échange, dans la mesure où les résultats des négociations constituent une extension du libre-échange à d'autres produits agricoles. En fait, cet accord complète l'Accord de libre-échange de 1972, ce qui permet de déroger au principe de l'OMC de la clause de la nation la plus favorisée qui veut que les concessions octroyées à un partenaire prennent effet pour l'ensemble des membres de l'OMC. Ces résultats vont également dans le sens des engagements pris par la Suisse dans le cadre de l'OMC en matière d'accès au marché et de subventions à l'exportation. Ils sont susceptibles d'améliorer la position de départ de notre pays dans la perspective des futures négociations commerciales de l'OMC.

#### **2.4.4.1.4 Absence d'effet 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

### **2.4.4.2 Par secteur**

#### **2.4.4.2.1 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. Sur la base du volume actuel de production, on peut s'attendre à ce que l'annexe fromages ait, en moyenne annuelle durant le processus de libéralisation, des conséquences positives ou négatives variant dans une fourchette de plus ou moins 5% du volume de production.

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.

#### **2.4.4.2.2 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 1'000 t net durant la période de production dans notre pays devraient être limitées.

#### **2.4.4.2.3 Fruits et légumes, y compris l'annexe 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 s'égalise ce qui est déjà le cas pour certains légumes à diverses périodes de l'année. Par ailleurs, l'exportation de spécialités telles 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 conséquence significatives sur l'écoulement des produits indigènes. En ce qui concerne l'annexe sur les normes de qualité 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.

#### **2.4.4.2.4 Viandes bovine et porcine**

Les concessions réciproques peuvent être considérées comme équilibrées. Le contingent de 1'200 t ouvert par l'UE pour la viande séchée bovine 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 point 2.4.3.2), la matière première utilisée devra parvenir entièrement de la zone paneuropéenne dès que les concessions seront appliquées. Les concessions suisses de respectivement 1'000 t pour les jambons séchés ou fumés et de 200 t pour la viande séchée de l'espèce bovine 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'Union.

#### **2.4.4.2.5 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 vinicole. 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 vendus actuellement sous l'appellation Grappa et qui ne proviennent pas des régions d'expression linguistique italienne.

#### **2.4.4.2.6 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 actuellement sont soumis aux prescriptions du certificat phytosanitaire. L'accès au marché suisse pour certaines plantes ornementales ou d'arbres fruitiers et au marché de l'UE pour les plants de vigne sera désormais possible avec la levée des interdictions en vigueur.

#### **2.4.4.2.7 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.

#### **2.4.4.2.8 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.

#### **2.4.4.2.9 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.

#### **2.4.4.2.10 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 pour les échanges avec l'Union européenne que 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. On peut par conséquent s'attendre à une augmentation des exportations des produits suisses concernés.

#### **2.4.4.3 Signification pour les cantons**

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. Etant donné que certaines garanties données dans le cadre des certificats d'exportation lors de l'importation d'animaux de rente en Suisse ne seront plus nécessaires, les contrôles sur le plan interne devront être intensifiés.

En ce qui concerne les vins et les spiritueux, les chimistes cantonaux devront renforcer leurs tâches de contrôle des 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.

#### **2.4.5 Adaptation nécessaire du droit suisse**

Les dispositions matérielles de l'accord présentées ci-après n'entraîneront aucune modification de loi. Un certain nombre d'ordonnances devront par contre 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 1er mars 1995 sur les denrées alimentaires (RS 817.02);
- Ordonnance du 7 décembre 1998 sur la viticulture et l'importation de vin (RS 916.40);
- 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 6 janvier 1994 sur les aliments pour animaux (RS 916.307);
- Ordonnance du 1er 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 aussi l'établissement d'une nouvelle ordonnance sur les mentions traditionnelles et d'une ordonnance concernant le mode d'élevage et la désignation des volailles.

## **2.5 Accord sur le transport aérien**

### **2.5.1 Situation initiale**

La Suisse a conclu depuis 1948 des accords de trafic aérien avec 14 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-guerre<sup>39</sup>.

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 partenaires<sup>40</sup> le Qualiflyer Group, auquel Crossair appartient également. Air Engiadina travaille en collaboration étroite avec KLM et Alitalia. 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.

### **2.5.2 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

<sup>39</sup> 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.

<sup>40</sup> Austrian Airlines, Sabena, TAP Air Portugal, Turkish Airlines, AOM, Crossair, Lauda Air, Tyrolean Airways, Air Littoral.

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.

### 2.5.3 Contenu de l'accord

#### 2.5.3.1 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 analogues<sup>41</sup>, 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 de la Communauté européenne pour les litiges découlant de l'application des règles contenues dans cet accord.

#### 2.5.3.2 Les dispositions particulières de l'accord

**L'article 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'article 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.

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

**L'article 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 mouvement des personnes.

---

<sup>41</sup> 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'article 5** correspond à l'article 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'article 4.

Les articles 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 (**articles 6 et 7**).

**Les articles 8 et 9** correspondent aux articles 85 et 86 du traité CE. Ils contiennent des dispositions de droit de la concurrence. Selon l'article 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'alinéa 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'article 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 articles 10 à 14. Selon **l'article 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 articles 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 (**article 11**).

**L'article 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 tâches missions qui leur sont confiées.

**L'article 13** correspond à l'article 92 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'article 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 **articles 15 et 16**. Le paragraphe 1 de l'article 15 garantit aux deux parties des droits pleins et entiers de 3<sup>ème</sup> et 4<sup>ème</sup> libertés<sup>42</sup> ; de plus, les droits de 5<sup>ème</sup> et 7<sup>ème</sup> 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<sup>ème</sup> liberté cinq ans après l'entrée en vigueur de l'accord. Les droits de trafic de 8<sup>ème</sup> 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'article 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 articles 17 à 20 traitent de l'application des dispositions de l'accord. Dans **l'article 17**, les parties contractantes s'engagent à prendre toutes les mesures appropriées.

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

---

<sup>42</sup> Pour une compagnie suisse, les libertés de trafic signifiaient :

1<sup>ère</sup> liberté : droit de survol ;

2<sup>ème</sup> liberté : escale technique (non commerciale) ;

3<sup>ème</sup> liberté : Zurich-Paris ;

4<sup>ème</sup> liberté : Paris-Zurich ;

5<sup>ème</sup> liberté : Zurich-Paris-Madrid (avec la possibilité de transporter des passagers entre Paris et Madrid) ;

6<sup>ème</sup> liberté : Stockholm-Zurich-Madrid ;

7<sup>ème</sup> liberté : Paris –Madrid ;

8<sup>ème</sup> 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).

Dans l'**article 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'**article 20**, être attaquées en dernière instance que devant la Cour européenne de justice.

Le comité mixte joue un rôle important dans la mise en oeuvre de l'accord. **Les articles 21 et 22** règlent sa composition et les mécanismes de décision. 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'article 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'article 22 paragraphe 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'**article 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 articles 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 articles 28 à 36** contiennent les dispositions finales. L'article 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

principe, selon l'article 29, réglés par le comité mixte. En accord avec les articles 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 articles 30 et 31. L'article 32 institue l'annexe partie intégrante de l'accord. Selon l'article 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 (article 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'article 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'article 35 contient deux dispositions transitoires essentielles dans l'éventualité d'une dénonciation de l'accord. Le paragraphe 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 pour cent 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'article 36 contient des dispositions relatives à l'entrée en vigueur et à la dénonciation qui sont identiques dans les sept accords négociés.

### **2.5.3.3 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 (par exemple 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.

#### **2.5.3.4 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 1992<sup>43</sup> 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 déjà 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

---

<sup>43</sup> Règlement (CEE) No 2407/92 du Conseil du 23 juillet 1992 concernant les licences des transporteurs aériens, JO No L 240 du 24 août 1992, p. 1 ; règlement (CEE) No 2408/92 du Conseil du 23 juillet 1992 concernant l'accès des transporteurs aériens communautaires aux liaisons aériennes intracommunautaires, JO No L 240 du 24 août 1992, p. 8 ; règlement (CEE) No 2409/92 du Conseil du 23 juillet 1992 sur les tarifs des passagers et de fret des services aériens, JO No L 240 du 24 août 1992, p. 15.

harmonisée dans le cadre des JAA, auxquelles la Suisse participe. Les dispositions résultant de cette harmonisation (JAR-FCL) doivent 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'article 2 de l'accord qui prévoit qu'ils ne s'appliqueront que dans le domaine du transport aérien. Ces actes sont fondés sur les articles 85 et 86 du traité CE, repris de manière pratiquement identique aux articles 8 et 9 de l'accord. Outre les premiers règlements d'application des articles 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 prescriptions 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 conclus 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.

#### **2.5.4 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. chiffre 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.

#### **2.5.5 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.

## **2.5.6 Conséquences pour les cantons**

Le transport aérien est en principe du domaine de la Confédération (article 37ter de la Constitution). 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 aérodromes. 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'article 14 de l'accord, la surveillance de telles aides étatiques reste de la compétence de la Confédération.

## **2.6 Accord sur le transport de marchandises et de voyageurs par rail et par route**

### **2.6.1 Négociations et accord**

#### **2.6.1.1 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 12 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'article 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 tonnes, 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 96 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 ECU (325 CHF – 330 CHF) 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 prémisses de la décision politique de conclure les accords. C'est finalement à Bruxelles dans la nuit du 30 novembre au 1er 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.

### **2.6.1.2 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 cadre 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.

### **2.6.1.3 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.

#### **2.6.1.3.1 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-clé pris en compte par les parties contractantes dans l'élaboration de l'accord.

#### **2.6.1.3.2 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 régle également les rapports entre l'accord de 1992 (accord sur le transit) et le nouvel accord. Aux termes de *l'article 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'article 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'article 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'article 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 articles 7, 8, 15 et 16).

### **2.6.1.3.3 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).

#### **2.6.1.3.3.1 Dispositions communes**

*L'article 5 et l'annexe 1, section 1*, régissent 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 l'UE, 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'article 24 de cette même loi.

Conformément à *l'article 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'article 7* qui renvoie à *l'annexe 1, section 3* de l'accord constitue l'une des dispositions-clé 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 tonnes au 1er janvier 2001 pour tous les types de trafic et à 40 tonnes au 1er 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 article 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 point 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'article 8 et l'annexe 2* régissent la question des contingents pour véhicules de 40 tonnes 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 tonnes :

♦ **Réglementation dérogatoire pour les années 2000 – 2004: contingents de 40 tonnes (valables tant pour la Suisse que pour la CE)**

Année	Poids:	Nombre de courses:	Catégorie d'émissions:	Prix:
2000* <sup>44</sup>	40t	250'000		180 FR.S. (transit) 70 FR.S. (importation/exportation)
2001/2	40t	300'000	EURO 0	252 FR.S. (trajet de 300 km; Bâle-Chiasso = référence) correspond à une redevance maximale de 2,10 ct/km (pour les contingents du trafic intérieur, de transit, d'importation et d'exportation)
			EURO I	211 FR.S. (trajet de 300 km; Bâle-Chiasso = référence) correspond à une redevance maximale de 1,75 ct/km (pour les contingents du trafic intérieur, de transit, d'importation et d'exportation)
			EURO II/III	178 FR.S. (trajet de 300 km; Bâle-Chiasso = référence) correspond à une redevance maximale de 1,48 ct/km (pour les contingents du trafic intérieur, de transit, d'importation et d'exportation)
2003/4	40t	400'000	EURO 0	300 FR.S. (trajet de 300 km; Bâle-Chiasso = référence) correspond à une redevance maximale de 2,50 ct/km (pour les contingents du trafic intérieur, de transit, d'importation et d'exportation)
			EURO I	240 FR.S. (trajet de 300 km; Bâle-Chiasso = référence) correspond à une redevance maximale de 2,00 ct/km (pour les contingents du trafic intérieur, de transit, d'importation et d'exportation)
			EURO II/III	210 FR.S. (trajet de 300 km; Bâle-Chiasso = référence) correspond à une redevance maximale de 1,75 ct/km (pour les contingents du trafic intérieur, de transit, d'importation et d'exportation)

<sup>44</sup> 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 Frs 180.-- pour une course de transit effectuée en l'an 2000 vaut pour un seul trajet. En revanche, le prix forfaitaire de Frs 70.-- pour une course d'importation et d'exportation durant la même année 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 kilomètres 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 1er janvier 2005, les véhicules de 40 tonnes ne seront plus soumis à un régime de contingent ou d'autorisations, conformément au principe de la non-introduction de restrictions quantitatives unilatérales.

#### **2.6.1.3.3.2 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'article 9*, le transport de marchandises entre les territoires des parties (trafic bilatéral, par 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'article 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'article 11* sera appliqué jusqu'à fin 2003 et fera l'objet d'un arrangement administratif établi d'un commun accord entre les parties contractantes au moment de la conclusion de l'accord CH-CE sur les transports terrestres.

La libéralisation du grand cabotage pour les transporteurs suisses (appelé aussi trafic triangulaire intra-communautaire, par ex. Zurich-Berlin-Amsterdam) prévue à *l'article 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 (par ex. Zurich-Berlin-Varsovie) 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'article 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'article 14*, le transport entre deux points situés sur le territoire d'un Etat membre de la Communauté (par 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 (par ex. Berne-Lausanne).

*L'article 15* régle 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 de certains postes frontières (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 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'article 92, alinéa 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'article 92, alinéa 2 OCR), mais la compétence des cantons de délivrer de telles autorisations subsiste.

On relèvera enfin que *l'article 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 40t garantis aux parties contractantes.

### **2.6.1.3.3 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'article 17* régle les conditions d'accès à la profession tant pour les transporteurs pour compte d'autrui que pour compte propre (voir commentaires relatifs à l'article 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.....).

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 par 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'article 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 point 261.5).

*L'article 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 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 le système d'autorisations d'entrée à vide régi par l'article 3 de cette ordonnance.

Les services réguliers (appelés aussi services de ligne réguliers par ex. service de ligne Genève-Nice) sont soumis à autorisation.

Les transports par route pour compte propre sont en Suisse 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'article 19* (voir commentaires portant sur l'article 13).

Conformément à *l'article 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'article 21* régle les questions de procédure applicables en la matière et *l'article 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.

#### **2.6.1.3.4 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'article 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'article 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'article 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 de la CE, 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, chiffre 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'article 24, chiffre 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'article 24, chiffre 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'article 55 de l'accord, cette annexe peut être modifiée par une décision du Comité mixte.

Comme le précise *l'article 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 articles 4 à 6 de l'ordonnance sur l'accès au réseau (OARF) du 25 novembre 1998 (RS.....) prévoient déjà des dispositions largement analogues.

Selon *l'article 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'article 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'article 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'article 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'article 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'article 40 a) 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.

### **2.6.1.3.5 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).

#### **2.6.1.3.5.1 Dispositions générales**

Selon l'article 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 l'UE, la Suisse satisfera à cet objectif. Avec la décision des Ministres des transports les 30 novembre et 1<sup>er</sup> décembre 1998 d'accepter une redevance moyenne de 84 EURO 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'article 31 décrit de manière générale les mesures permettant de mettre en oeuvre 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 oeuvre de manière si possible coordonnée.

L'article 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'article 8, chiffre 6, cela signifie en particulier que les véhicules

lourds utilisés pour le transports de marchandises doivent être exemptés de tout régime de contingent ou d'autorisations. A ce propos, l'on rappellera que l'article 106, chiffre 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.

#### **2.6.1.3.5.2 Transports ferroviaires et combinés**

Aux termes de *l'article 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'article 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 Lötschberg. 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 (RS.....) 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'article 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 25 novembre 1998 (RS ...) 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'article 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'article 8. Les parties contractantes s'engagent en outre à améliorer la surveillance du respect des réglementations en matières 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'article 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 Lötschberg/Simplon et du Gothard a déjà été mis en place au début de 1998.

L'article 36 est en particulier important par rapport à la clause de sauvegarde prévue à l'article 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'article 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'article 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.

#### **2.6.1.3.5.3 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-limite 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 des redevances des transports routiers sur ses propres axes transalpins (Brenner, Mont-Blanc).

*L'article 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). Il se réfère également à l'imputation des coûts externes tels que définis à l'article 12 de l'accord de 1992 et garantit l'indépendance des compétences et procédures des parties contractantes.

Les principes à la base des systèmes de redevances sont énoncés à *l'article 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'applique aux véhicules ayant un poids maximal autorisé (PMA) figurant sur le certificat d'immatriculation égal ou supérieur à 12 tonnes. Chaque partie est toutefois libre d'adopter, sur son territoire, des mesures visant les véhicules ayant un PMA inférieur à 12 tonnes (p.ex. application de la RPLP aux véhicules de plus de 3,5 tonnes). 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'article 38, paragraphe 6, les parties ont toutefois relevé que l'application dans le cadre du système fédéral suisse, des instruments relevant de la péréquation financière fédérale, demeurerait réservée.

*L'article 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'article 40* décrit les mesures prises par la Suisse en matière de redevances routières et développées par étapes (1.1.2001 et 1.1.2005). 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 kilomètres traversant la chaîne alpine (période 2001–2004) et d'autre part, un véhicule de 40 tonnes 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 :
Ø 2001-2004	34t	EURO 0  EURO 1  EURO II/III	205 FR.S. (trajet de 300 km; Bâle-Chiasso = référence) - correspond au taux maximal RPLP de 2 ct/km (pour le trafic intérieur, de transit, d'importation et d'exportation)  172 FR.S. (trajet de 300 km; Bâle-Chiasso = référence) - correspond au taux maximal RPLP de 1,68 t/km (pour le trafic intérieur, de transit, d'importation et d'exportation)  145 FR.S. (trajet de 300 km; Bâle-Chiasso = référence) - correspond au taux maximal RPLP de 1,42 ct/km (pour le trafic intérieur, de transit, d'importation et d'exportation)
Ø Dés 2005 et jusqu'à la réalisation du 1er tunnel NLFA (Lötschberg); au plus tard jusqu'au 31.12.2007	40t	Moyenne pondérée   Maximum : EURO 0	180 ECU (297 FR.S) (trajet de 300 km; Bâle-Chiasso = référence) - correspond au taux maximal RPLP de 2,47 ct/km (pour le trafic intérieur, de transit, d'importation et d'exportation)  212 ECU (350 FR.S) (trajet de 300 km; Bâle-Chiasso = référence) correspond au taux maximal RPLP de 2,91 ct/km (pour le trafic intérieur, de transit, d'importation et d'exportation)
Ø Dés l'ouverture du 1er tunnel NLFA (Lötschberg); au plus tard le 1.1.2008	40t	Moyenne pondérée   Maximum : EURO 0	200 ECU (325-330 FR.S) (trajet de 300 km; Bâle-Chiasso = référence) - correspond au taux maximal RPLP de 2,75 ct/km (pour le trafic intérieur, de transit, d'importation et d'exportation)  230 ECU (380 FR.S) (trajet de 300 km; Bâle-Chiasso = référence) - correspond au taux maximal RPLP de 3,16 ct/km (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'article 40, les parties ont déclaré que les redevances routières suisses (à l'exception



de celles figurant aux paragraphes 3 b 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 180 ECU 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 ECU fixée dans l'accord et que la Suisse pourrait percevoir dès 2005 conformément au compromis de Kloten. Les parties se sont également mis d'accord sur le taux de conversion qui sera basé sur le cours de change moyen des douze derniers mois précédant immédiatement la signature de l'accord. Cependant le résultat chiffré pour 200 ECU ne devra pas être inférieur à 325 CHF, ni supérieur à 330 CHF.

Le calcul des valeurs moyennes pondérées est défini au paragraphe 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 1.7.2004 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 Frs 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'article 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'article 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 1er 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 1er 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.

#### **2.6.1.3.5.4 Mesures d'accompagnement de l'accord**

Les mesures d'accompagnement décrits aux articles 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'article 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'article 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 (1ère 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'article 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.

#### **2.6.1.3.5.5 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'article 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'article 40 paragraphe 4 et 5 de l'accord dont le produit sera intégralement affecté aux transports ferroviaire et combiné. Cette mesure est applicable pendant 12 mois au maximum (2 fois 6 mois) avec un intervalle de 18 mois et est utilisable deux fois en 5 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 10 semaines. Le recours à une telle mesure est théoriquement prévue dès le

1.1.2005 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'article 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'article 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.

#### **2.6.1.3.6 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'article 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, 2005ss).

*L'article 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'article 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'article 18 de l'accord de 1992.

D'une manière générale, le droit applicable sur la base de l'accord est celui accepté au moment de la signature de celui-ci. Toutefois, aux termes de *l'article 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 de 5 possibilités d'action, à savoir :
  - il adopte une décision portant révision de ses annexes 1, 3, 4 et 7 afin d'y intégrer les modifications intervenues dans la législation concernée
  - il propose aux parties contractantes la révision des dispositions de l'accord
  - 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
  - il propose la dénonciation de l'accord (art. 58).

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'article 52, alinéa 6 constitue la disposition générale de l'accord qui consacre le principe de l'équivalence des législations (voir aussi annexe 1 in initio).

*L'article 53* rappelle le devoir de confidentialité des représentants, experts ou agents agissant dans le cadre de l'exécution de l'accord. *Selon l'article 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'article 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 mixte. En ce qui concerne la révision des annexes l'Accord entraîne une délégation de compétences du Parlement au Conseil fédéral.

Il est rappelé à *l'article 56* que les annexes font partie intégrante de l'accord. *L'article 57* définit quant à lui le champ d'application territorial de l'accord, à savoir les territoires de la Communauté et de la Confédération suisse.

*L'article 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 modification 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 11 langues, chacun de ces textes faisant foi.

#### **2.6.1.4 Signification de l'accord pour la Suisse**

##### **2.6.1.4.1 Sicherung der internationalen Zusammenarbeit bei der Verkehrsverlagerung**

Die Schweiz hat im Landverkehr nicht bloss bestehendes europäisches Recht «übernommen»; sie hat in wichtigen Bereichen die künftige Verkehrspolitik der Europäischen Union mitbeeinflusst. Die EU hat im Verlaufe dieser Verhandlungen wichtige Grundsätze ihrer Verkehrspolitik neu gestaltet und weiterentwickelt, insbesondere für den Alpenraum. So hatten die Verhandlungen über das Abkommen mit der Schweiz einen direkten Einfluss auf die Entscheide zur Eurovignette und zur Brenner-Maut.

Das Landverkehrsabkommen ist ein entscheidendes Element zur Erreichung der vom Schweizer Volk mehrfach bekräftigten nachhaltigen Verkehrspolitik, welche als ein Hauptziel im alpenquerenden Verkehr eine Verlagerung von der Strasse auf die Schiene anstrebt. Es ist die Garantie für eine mit der EU koordinierte Verkehrspolitik im Alpenraum und sichert der Schweiz langfristig verlässliche und vertraglich abgesicherte Rahmenbedingungen sowie die Zusammenarbeit bei der Verlagerung des grenzüberschreitenden Verkehrs. Die Schweiz erhält zudem die Möglichkeit der Einflussnahme auf die künftige EU-Verkehrspolitik.

Kernpunkt des Abkommens ist die Ersetzung der 28-Tonnen-Limite im Strassengüterverkehr durch eine flächendeckende und fahrleistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe; eine Abgabe, die auch für Europa neu ist. Der hohen Attraktivität der Routen durch die Schweiz wird Rechnung getragen. Die EU akzeptiert für die Schweiz eine Abgabenhöhe für eine Transitfahrt Basel – Chiasso von 325 bis 330 Fr. (200 Euro); im Vergleich dazu beträgt die Brennermaut rund 137 Fr. (84 Euro). Das Landverkehrsabkommen schafft die Basis für die angestrebte Verlagerung im Güterverkehr. Es sichert die grenzüberschreitende Zusammenarbeit bei der Förderung des Bahngüterverkehrs. Der mit dem Abkommen gegenseitig gewährte freie Netzzugang im Schienengüterverkehr ermöglicht die zwingend notwendigen Produktivitätssteigerungen bei den Bahnen. Und mit der von der EU als

flächendeckende Abgabe akzeptierten LSVA stehen die Mittel für die unerlässliche Modernisierung der Bahninfrastruktur zur Verfügung.

#### **2.6.1.4.2 Freier Marktzugang im Strassen- und Schienengüterverkehr**

Das Abkommen beinhaltet die Harmonisierung von Regeln und Normen. Es schafft damit die Voraussetzung für eine ausgewogene Wettbewerbssituation im Verkehrsmarkt und erleichtert den Zugang zum europäischen Markt. Bürokratische Hindernisse im internationalen Verkehr werden abgebaut.

Die gegenseitige Öffnung der Strassenverkehrsmärkte bringt den schweizerischen Transportunternehmungen neue Marktchancen. Im Schienengüterverkehr ist der gegenseitige freie Netzzugang (free access) ein Schlüsselinstrument, um über den dadurch intensivierten Wettbewerb die Effizienz der Angebote zu erhöhen und die angestrebte Verlagerung zu erreichen. Für die Schweizer Bahnen ist die Expansion und Zusammenarbeit im EU-Raum längerfristig eine Existenzfrage.

Sowohl der freie Marktzugang im Strassen- als auch im Schienengüterverkehr stärkt den Wirtschaftsstandort Schweiz und sichert über die Transportbranche hinaus Arbeitsplätze.

#### **2.6.1.4.3 Ablösung der 28-t-Limite und Fiskalität**

Das Hauptanliegen der EU im Rahmen des Landverkehrs war die Erhöhung der Schweizer Gewichtslimite auf 40 Tonnen. Ursprünglich forderte die EU die sofortige Zulassung der 40-Töner bei einer tiefen Fiskalität. Die Schweiz konnte sich nur mit einer schrittweisen Erhöhung einverstanden erklären. Zudem setzte sie durch, dass die Erhöhung der Gewichtslimite an eine spürbare Erhöhung der Strassenfiskalität gekoppelt wird. Dieses schrittweise Vorgehen gibt insbesondere auch dem Schweizer Transportgewerbe Zeit, sich anzupassen.

So wird nun die Abgabe ab 2001 eingeführt und anschliessend schrittweise erhöht. Der Tarif für eine Transitfahrt durch die Schweiz kostet bereits ab Einführung der LSVA im Jahr 2001 deutlich mehr als heute, für einen 34-Töner beispielsweise 6 bis 8 mal mehr. In festgelegten Schritten wird der Abgabesatz laufend weiter erhöht, bis er schliesslich ab Inbetriebnahme des Lötschberg-Basistunnels oder spätestens ab 2008 im Durchschnitt 330 Franken beträgt. Dies ist für einen 40-Töner rund 13 mal mehr als der maximale Tagesansatz der heutigen pauschalen Schwerverkehrsabgabe für einen 28-Töner.

Die Tarife sind nicht nur gewichts- und distanzabhängig ausgestaltet, sondern auch emissionsabhängig. Saubere Fahrzeuge zahlen weniger, schmutzige mehr. Die Höhe der Abgabe wurde in Form eines gewichteten Mittelwertes vereinbart, welcher von der Flottenstruktur abhängig ist. So wird sichergestellt, dass die Abgabe im Mittel gleich hoch bleibt, auch wenn in Zukunft die Fahrzeuge insgesamt immer sauberer werden.

Mit dem bilateralen Abkommen hat die Schweiz somit erreicht, dass sie ohne aussenpolitische Probleme die heutige niedrige pauschale Abgabe durch die flächendeckende und deutlich höhere LSVA ersetzen kann. Durch die gemeinsame Festlegung von Transittarifen wurde die Höhe der LSVA verbindlich festgelegt. Die Einnahmen aus der LSVA fliessen zu einem wesentlichen Teil in die Finanzierung der

Bahninfrastrukturen, was bedeutet, dass auch das Ausland einen wesentlichen Beitrag an die Finanzierung dieser Investitionen leistet. Dies ist gerechtfertigt, denn auch das Ausland profitiert von unseren modernisierten Bahninfrastrukturen.

Auch aus schweizerischer Sicht ist die Ablösung der 28-Tonnen-Limite sachlich zweckmässig. Die heutige Gewichtsbeschränkung hat mehr und mehr an Wirksamkeit eingebüsst. Sie konnte nicht verhindern, dass der alpenquerende Schwerverkehr auf der Strasse, insbesondere der Transitverkehr, in den letzten Jahren massiv zugenommen hat. Im Vergleich zu 1981, dem ersten Jahr nach Eröffnung des Gotthard-Strassentunnels, überqueren heute 3,7 mal mehr schwere Nutzfahrzeuge die Schweizer Alpen. Im Jahr 1997 wurde die Rekordhöhe von 1'145'000 Lkw über die Alpen erreicht. Würde die Schweiz die heutige Politik der 28-Tonnen-Limite und der tiefen pauschalen Schwerverkehrsabgabe beibehalten, so müsste man im Jahr 2003 mit rund 1,4 Mio. und im Jahr 2007 gar mit rund 1,6 Mio. alpenquerenden Lkw rechnen.

Demgegenüber war das Wachstum des Strassengüterverkehrs über die französischen und österreichischen Alpenübergänge trotz 40-Tonnen-Limite deutlich niedriger. An den französischen Übergängen Fréjus und Mont Blanc betrug der Zuwachs nur rund zwei Drittel des Schweizer Wertes und am Brenner gar nur 45% des Wachstums in der Schweiz. Wichtigster Grund für diese laufende Verkehrszunahme ist die heutige zu tiefe Fiskalität (maximal 25 Fr. pro Tag).

Die 28-Tonnen-Limite versagt zudem auch bei der Vermeidung von Leer- und Halbleerfahrten durch die Schweiz. Wegen der im Vergleich zu den ausländischen Mauten viel tieferen pauschalen Schwerverkehrsabgabe wählten im Jahr 1994 über 100'000 Chauffeure mit leeren oder leicht beladenen Fahrzeugen den Umweg durch die Schweiz, obwohl der kürzeste Weg über die französischen oder österreichischen Übergänge führen würde. Auf der anderen Seite verursacht die Schweiz Umwegverkehr schwer beladener Lkw über Frankreich und Österreich. Eine der wichtigsten Zielsetzungen des Abkommens ist deshalb die Verwirklichung des Prinzips des kürzesten Wegs im Güterverkehr. Auf den gesamten Alpenraum betrachtet führt dies zu einer geringeren Umweltbelastung. Davon profitiert auch die Schweiz, denn Umweltbelastungen sind aufgrund der Schadstoffverfrachtungen nicht nur ein lokales Problem. Im übrigen hat die Anhebung der Gewichtslimite auf 40 Tonnen insbesondere im Import- und Exportverkehr auch eine Reduktion der Transporte zur Folge, weil es dank höherer Nutzlast weniger Lastwagen braucht, um gleich viele Güter zu transportieren.

Insgesamt überwiegen somit die Vorteile der Erhöhung der Gewichtslimite. Damit die Ablösung der 28-Tonnen-Limite aber im Einklang mit den verkehrspolitischen Zielen der Schweiz erfolgt, muss sie in ein Verlagerungskonzept integriert werden.

#### **2.6.1.4.4 Verlagerung**

Das Landverkehrsabkommen ermöglicht es der Schweiz, die angestrebte Verlagerung im Güterverkehr von der Strasse auf die Schiene zu erreichen. Im Binnen- und Import-/Exportverkehr wird die Fahrleistung kurz- bis mittelfristig stabil gehalten. Die längerfristige Entwicklung hängt von der Effizienz der Bahnangebote ab.

Auch im alpenquerenden Verkehr ist die vom Schweizer Volk angestrebte Verlagerung mittelfristig erreichbar. Das Verlagerungsziel gemäss Alpenschutzartikel dürfte nach vollständiger Inbetriebnahme der NEAT erreicht werden, was gegenüber heute beinahe

einer Halbierung des alpenquerenden Strassengüterverkehrs gleichkommt. Dass hierzu flankierende Massnahmen notwendig sind, ist nicht eine Folge des Landverkehrsabkommens, sondern des ambitionösen Verlagerungsziels. Bereits in der Vernehmlassungsvorlage des Bundesrates zur Umsetzung des Alpenschutzartikels vom März 1997 wurden Massnahmen auf Seiten des Schienen- und des Strassengüterverkehrs in Aussicht gestellt.

Dass das Verlagerungsziel nicht entsprechend der im Verfassungsartikel vorgegebenen Frist erreicht werden kann, hat der Bundesrat bereits zu früheren Zeitpunkten mehrfach betont. Daran würde auch die Ablehnung des Landverkehrsabkommens nichts ändern. Denn ohne die internationale Zusammenarbeit bei der Förderung des Bahngüterverkehrs ist die angestrebte Verlagerung auf die Schiene nicht realistisch. Und die Umsetzung mittels polizeilicher Massnahmen wie Fahrverboten wäre diskriminierend und hätte massive, die schweizerische Wirtschaft und das Schweizer Transportgewerbe behindernde Retorsionsmassnahmen zur Folge. Ohne Abkommen und Erhöhung der Gewichtslimite ist auch davon auszugehen, dass die Schweiz die LSVA nicht in der geplanten Höhe einführen könnte, weil sowohl mit innenpolitischen Widerständen als auch mit Retorsionen der EU zu rechnen wäre. Damit würde das Kernelement einer umweltgerechten Verkehrspolitik fehlen und auch die Finanzierung der Grossprojekte der Bahn, insbesondere der NEAT, geriete aus dem Gleichgewicht.

## **2.6.1.5 Adaptation nécessaire du droit suisse**

### **2.6.1.5.1 Internationaler Strassenverkehr**

#### **2.6.1.5.1.1 Strassenverkehrsrecht**

La mise en oeuvre 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 sociales et techniques, de la formation des conducteurs professionnels, des matières dangereuses, etc., il suffira d'adapter les ordonnances d'exécution. Enfin, signalons que plusieurs accords bilatéraux devront être modifiés et qu'il conviendra également de ratifier l'accord européen relatif au travail des équipages des véhicules effectuant des transport internationaux par route (AETR). Quant aux droits et obligations résultant de l'accord de 1992, il ne sont pas affectés, sous réserve de certaines dérogations introduites par le nouvel accord bilatéral en question.

#### **2.6.1.5.1.1.1 Gesetzesstufe und internationale Abkommen**



#### 2.6.1.5.1.1.1 Gewichtsbestimmungen

L'article 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 tonnes pour tous les types de trafic et qu'à partir du premier 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, le Conseil fédéral propose de modifier l'article 9 de la loi fédérale sur la circulation routière (LCR; RS 741.01) pour donner au Conseil fédéral 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 alinéa 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 alinéa 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 le Conseil fédéral fixera 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, le Conseil fédéral disposera de la flexibilité indispensable pour mettre en oeuvre les instruments particuliers, utiles pendant la période transitoire précédant le moment de l'harmonisation des poids à 40 tonnes: c'est ainsi qu'il lui 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'article 106, al. 7 LCR ne constituant pas une base légale suffisante à cet effet.

De même, le Conseil fédéral pourra 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. Il pourra 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 alinéa 2).

Quant à la disposition selon laquelle toute limitation indiquée par un signal est réservée (alinéa 7 actuel) elle figurera dorénavant à la fin de l'article, soit au nouvel alinéa 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 (alinéa 8 actuel) seront reprises dans le nouvel alinéa 3.

#### 2.6.1.5.1.1.1.2 Genehmigung des AETR-Abkommens

Das Europäische Übereinkommen vom 1. Juli 1970 über die Arbeit des im internationalen Strassenverkehr beschäftigten Fahrpersonals (AETR), ein Übereinkommen der ECE (Wirtschaftskommission der UNO für Europa), regelt die Lenk- und Ruhezeiten der berufsmässigen Motorfahrzeugführer im internationalen Verkehr. Als berufsmässige Fahrzeugführer im Sinne des Übereinkommens gelten grundsätzlich die Führer von Motorwagen oder Fahrzeugkombinationen zum Sachtransport über 3,5 t Gesamtgewicht sowie die Führer von Motorwagen zum Personentransport mit mehr als acht Sitzplätzen ausser dem Fahrersitz. Nachdem das AETR 1991 umfassend revidiert wurde, stimmt es - was den materiellen Inhalt betrifft - mit der EG-Verordnung 3820/85<sup>45</sup> über bestimmte Sozialvorschriften im Strassenverkehr und der EG-Verordnung 3821/85<sup>46</sup> über das Kontrollgerät im Strassenverkehr überein.

Am 17. Dezember 1975 haben die eidgenössischen Räte das ursprüngliche AETR von 1970 genehmigt und den Bundesrat ermächtigt, das Übereinkommen zu gegebener Zeit mit oder ohne Vorbehalte zu ratifizieren, Änderungen vorzuschlagen oder solchen zuzustimmen und die Ausführungsbestimmungen zu erlassen. Der Bundesrat hat indessen aus verschiedenen Gründen, namentlich weil das AETR von 1970 nicht mit den EG-Verordnungen 3820/85 und 3821/85 im Einklang war, auf eine Ratifikation verzichtet.

Mit Erlass der Chauffeurverordnung vom 19. Juni 1995 (ARV 1; SR 822.221) hat die Schweiz ihre Lenk- und Ruhezeitvorschriften für Berufschauffeure den Bestimmungen der EG-Verordnungen 3820/85 und 3821/85 angepasst. Weil die beiden EG-Verordnungen mit dem AETR materiell übereinstimmen, besteht keine Veranlassung mehr, mit der Ratifikation des AETR weiter zuzuwarten. Daher ersucht der Bundesrat darum, ihn zur Ratifikation des AETR in der 1991 dem EG-Recht angepassten Fassung zu ermächtigen. Damit kann einem in den bilateralen Verhandlungen geäusserten Wunsch der EG entsprochen werden.

#### 2.6.1.5.1.1.2 Ausblick auf die Verordnungsstufe

##### 2.6.1.5.1.1.2.1 Sozialvorschriften

Die EG-Verordnung 3820/85<sup>47</sup> über bestimmte Sozialvorschriften im Strassenverkehr und die EG-Verordnung 3821/85<sup>48</sup> über das Kontrollgerät im Strassenverkehr regeln die

<sup>45</sup> Verordnung (EWG) Nr. 3820/85 des Rates vom 20. Dezember 1985 über die Harmonisierung bestimmter Sozialvorschriften im Strassenverkehr  
ABI Nr. L 370 vom 31.12.1985 S. 8

<sup>46</sup> Verordnung (EWG) Nr. 3821/85 des Rates vom 20. Dezember 1985 über das Kontrollgerät im Strassenverkehr  
ABI Nr. L 370 vom 31.12.1985 S. 1

<sup>47</sup> vgl. Fn. 1

Lenk- und Ruhezeiten der Berufsschauffeure. Der Bundesrat hat - gestützt auf Artikel 56 Absatz 1 SVG - die materiellen Bestimmungen der beiden EG-Verordnungen bereits in das Landesrecht (ARV 1) übernommen. Aus heutiger Sicht besteht daher keine Notwendigkeit mehr, die Chauffeurverordnung dem EG-Recht anzupassen.

#### 2.6.1.5.1.1.2.2 Ausbildung der Transportfahrzeugführer

Die Richtlinie des Rates 76/914/EWG<sup>49</sup> beschreibt das Mindestniveau der Ausbildung für Fahrer von Transportfahrzeugen im Strassenverkehr und hält fest, dass Fahrer von Transportfahrzeugen diesbezüglich einen Nachweis erbringen müssen, sofern sie nicht eine Berufsausbildung beendet haben, die mindestens die im Anhang zu dieser Richtlinie aufgeführten Gebiete umfasst. Um den detaillierten Anforderungen der Richtlinie zu entsprechen (z.B. bessere Geographiekennntnisse und Kenntnisse der Beförderungsdokumente), wird die Verordnung vom 27. Oktober 1976 über die Zulassung von Personen und Fahrzeugen zum Strassenverkehr (VZV; SR 741.51) angepasst.

#### 2.6.1.5.1.1.2.3 Technische Vorschriften

Art. 7 Abs. 1 und 2 des Landverkehrsabkommens verlangen, dass die EG-Regelungen betreffend gewisse technische Anforderungen an Fahrzeuge (Abgas- und Lärmvorschriften, Ausrüstung mit Geschwindigkeitsbegrenzungseinrichtungen) und betreffend technische Kontrollen von im Verkehr befindlichen Fahrzeugen von der Schweiz übernommen werden müssen. Während für die erste Regelung die allgemeine Umsetzungsfrist von sechs Monaten gilt (vgl. Ziff. 261.331), sind die schweizerischen Vorschriften über die technischen Kontrollen innerhalb von zwei Jahren anzupassen.

Was die technischen Anforderungen anbelangt, wurden mit dem Erlass der Verordnung vom 19. Juni 1995 über technische Anforderungen an Transportmotorwagen und deren Anhänger (TAFV 1; SR 741.412) und der Verordnung vom 19. Juni 1995 über die technischen Anforderungen an Strassenfahrzeuge (VTS; SR 741.41) die europäischen Vorschriften bereits ins schweizerische Recht übernommen.

Hingegen ist hinsichtlich der periodischen technischen Kontrollen eine Anpassung der Zeitabstände notwendig. Davon betroffen sind vor allem die schweren Motorwagen und ihre Anhänger, bei denen die EG einheitlich eine jährliche Kontrolle vorschreibt, während die Schweiz je nach Verwendungszweck dieser Fahrzeuge Zeitabstände zwischen einem und vier Jahren kennt. Wegen der Auswirkungen auf die Kantone (vgl. Ziff. 312.2) wurde mit der EG eine zweijährige Übergangsfrist ausgehandelt.

#### 2.6.1.5.1.1.2.4 Gefährliche Güter

---

<sup>48</sup> vgl. Fn. 2

<sup>49</sup> Richtlinie 76/914/EWG des Rates vom 16. Dezember 1976 über das Mindestniveau für Fahrer von Transportfahrzeugen im Strassenverkehr  
ABl Nr. L 357 vom 29.12.1976 S. 36

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/CE<sup>50</sup> 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.

#### **2.6.1.5.1.2 Zugang zum Beruf des Strassentransporteurs**

Das bilaterale Landverkehrsabkommen sieht in den Artikeln 5, 9 und 17 vor, dass für die Durchführung von grenzüberschreitendem Strassengüterverkehr und grenzüberschreitendem Personenverkehr mit Kraftomnibussen eine Zulassung zum Beruf als Strassengüter- bzw. als Personentransporteur notwendig ist. Um eine bessere Qualifikation des Verkehrsunternehmers im Interesse der Verkehrsnutzer, der Verkehrsunternehmer und der gesamten Wirtschaft zu gewährleisten, enthalten die Richtlinien 96/26/EG und 96/76/EG die Einführung von Regeln für den Zugang zum Beruf des Verkehrsunternehmers im innerstaatlichen und grenzüberschreitenden Verkehr.

Das Bundesgesetz über die Personenbeförderung und die Zulassung als Strassentransportunternehmung vom 18. Juni 1993, geändert am 20. März 1998 (PBG; SR 744.10) hält in seinem dritten Abschnitt bereits entsprechende Vorschriften über die Zulassung als Strassentransportunternehmung fest (Kriterien der Zuverlässigkeit, der finanziellen Leistungsfähigkeit und der fachlichen Eignung), jedoch wurde dessen Inkrafttreten in Art. 24 Abs. 2 PBG vom Abschluss einer Vereinbarung mit der EG abhängig gemacht. Insofern sind nun dieser Abschnitt und diesbezüglich eine Verordnung über den Zugang zu den Berufen des Strassentransportunternehmers in Kraft zu setzen. Da mit Inkrafttreten des bilateralen Landverkehrsabkommens die Bestimmungen über den Zugang zum Beruf rechtskräftig werden und damit keine Übergangsfrist für Strassentransportunternehmungen im grenzüberschreitenden Verkehr vorgesehen ist, muss Art. 23 PBG ergänzt werden.

#### **2.6.1.5.1.3 Grenzüberschreitende Personenbeförderung**

Anhang 7 des bilateralen Landverkehrsabkommens regelt detailliert das Verfahren der grenzüberschreitenden Personenbeförderung und stützt sich hierbei auf die Verordnungen EG Nr. 684/92 und Nr. 11/98. Die in der Schweiz dazu äquivalente

---

<sup>50</sup> 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

Gesetzgebung ist die Verordnung über die Personenbeförderungskonzession vom 25. November 1998 (VPK). Einige Teile aus dem Anhang 7 sind absichtlich nicht in die VPK übernommen worden, d.h. es bestehen zwei parallele Regelungen, die für Beziehungen zwischen der Schweiz und der EG einerseits und zwischen der Schweiz und Drittstaaten andererseits anwendbar sind (So beispielsweise die Verknüpfung der Bewilligungserteilung an die Gefährdung bzw. Konkurrenzierung eines vergleichbaren Eisenbahndienstes), was gemäss Art. 6 Abs. 1 PBG gestattet ist.

Es ist auch zu erwähnen, dass aufgrund der in Art. 18 Abs. 3 des Abkommens statuierten Liberalisierung der Leerfahrten im Personentransport Art. 3 der Verordnung über die Zwischenabfertigung von Strassenfahrzeugen vom 19. Juli 1960 (SR 631.251.4) geändert werden muss.

#### **2.6.1.5.1.4 Abgaben im Strassengüterverkehr**

Die in Art. 38 des bilateralen Landverkehrsabkommens bezüglich der Abgaben im Strassengüterverkehr aufgeführten Prinzipien der Nichtdiskriminierung, Proportionalität und Transparenz sind sowohl im Gesetz als auch in der Verordnung über die (Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe) enthalten. Beide sind in Kraft zu setzen. Ausserdem gibt Art. 40, Ziff. 5 des Abkommens die Möglichkeit, eine Alpentransitabgabe von maximal 15% der im Vertrag vorgesehenen Höchsttarife zu erheben. Um von dieser Möglichkeit Gebrauch zu machen, wird der Bundesrat dem Parlament spätestens im Jahre 2006 ein Ausführungsgesetz zu Art. 36<sup>sexies</sup> BV unterbreiten.

Die in der Richtlinie 92/82/EG zur Annäherung der Verbrauchsteuersätze für Mineralöle geforderten Mindestsätze sind durch das Mineralölsteuergesetz vom 21. Juni 1996 (MinöStG; SR 641.61) und die Verordnung über die Mineralölsteuer vom 20. November 1996 (MinöStV; SR 641.611) abgedeckt.

#### **2.6.1.5.1.5 Anpassung bilateraler Abkommen**

##### **2.6.1.5.1.5.1 Transitabkommen**

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 articles 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'article 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 article 16).

##### **2.6.1.5.1.5.2 Bilaterale Strassenverkehrsabkommen**

Diverse bilaterale Abkommen zwischen der Schweiz und Mitgliedstaaten der EU müssen teilweise aufgrund des bilateralen Abkommens zwischen der Schweiz und der EG abgeändert werden. (Betroffen im internationalen Strassenverkehr sind insbesondere die Kapitel B und C des zweiten Titels des bilateralen Landverkehrsabkommens.) Eine solche Abänderung könnte auch die Strassenverkehrsabkommen mit Drittstaaten betreffen (falls beispielsweise die Problematik des 40t-Kontingents auftauchen würde; siehe Punkt 5.1/5.2).

## **2.6.1.5.2 Internationaler Eisenbahnverkehr**

### **2.6.1.5.2.1 Free access im Eisenbahnbereich**

Um den Eisenbahnverkehr leistungs- und wettbewerbsfähig zu halten und die wirtschaftliche Nutzung des Eisenbahnnetzes zu erleichtern, sieht die Richtlinie 91/440/EG eine mindestens rechnerische und organisatorische Trennung zwischen der Erbringung der Verkehrsleistungen und dem Betrieb der Eisenbahninfrastruktur sowie die Gewährung von Zugangs- und Transitrechten vor, welche insbesondere zur Förderung des grenzüberschreitenden kombinierten Verkehrs wichtig sind.

Aufgrund der bereits durch die Bahnreform angepassten Vorschriften im Eisenbahngesetz vom 20. Dezember 1957, geändert am 20. März 1998 (EBG; SR 742.101), in der Eisenbahnnetz Zugangsverordnung vom 25. November 1998 (NZV), in VPK und in der Verordnung über die Förderung des kombinierten Verkehrs und des Transportes begleiteter Motorfahrzeuge vom 29. Juni 1988, geändert am 25. November 1998 (VKV; SR 742.149), erübrigt sich eine Gesetzesänderung. Der Netzzugang für ausländische Unternehmungen ist in Art. 9 NZV geregelt.

### **2.6.1.5.2.2 Lizenzen, Sicherheitszertifikate, Trassenvergabe**

Um die Zugangsrechte im grenzüberschreitenden Eisenbahnverkehr für Eisenbahnunternehmen und internationale Gruppierungen von Eisenbahnunternehmen zu regeln, sieht die Richtlinie 95/18/EG einheitliche Bestimmungen zur Erteilung von Genehmigungen auf dem Grundsatz der Gleichbehandlung vor. Die Richtlinie 95/19/EG setzt das Verfahren für die Zuweisung von Fahrwegkapazität der Eisenbahn sowie Kriterien für die Berechnung von Wegeentgelten fest.

Auch die Vorschriften bezüglich Lizenzen, Sicherheitsbescheinigungen und Trassenvergabe sind durch die Bahnreform, insbesondere durch die NZV, gedeckt und erfordern aus heutiger Sicht keine nachträglichen Anpassungen.

## **2.6.2 Flankierende Massnahmen**

### **2.6.2.1 Ausgangslage**

Die Verlagerung von möglichst viel alpenquerendem Güterverkehr von der Strasse auf die Schiene ist seit Jahren ein vordringliches Ziel der schweizerischen Verkehrspolitik. Die tatsächliche Entwicklung im alpenquerenden Güterverkehr entspricht aber nicht den angestrebten Verlagerungszielen. Zwar konnten die Bahnen seit Beginn der 80er Jahre etwas mehr Güter über die Schweizer Alpen transportieren, doch fiel das Wachstum beim Strassenverkehr wesentlich höher aus. So hat sich die Zahl der alpenquerenden Lastwagen seit 1981, dem ersten Jahr nach Eröffnung des Gotthard-Strassentunnels beinahe vervierfacht und ist im Jahr 1998 auf den Höchststand von 1,235 Mio. Fahrten gestiegen. Würde die 28-Tonnen-Limite und die pauschale Schwerverkehrsabgabe unverändert beibehalten und sich der bisherige Trend im alpenquerenden Schwerverkehr fortsetzen, so wäre im Jahr 2003 mit rund 1,4 und im Jahr 2007 mit rund 1,6 Mio. Lastwagenfahrten über die Schweizer Alpen zu rechnen.

Vor diesem Hintergrund hat das Schweizer Volk 1994 dem Alpenschutzartikel zugestimmt. Dieser verpflichtet Bundesrat und Parlament, grosse Teile des alpenquerenden Strassengüterverkehrs auf die Schiene zu verlagern. In der Vernehmlassungsvorlage zur Umsetzung des Alpenschutzartikels und zum Entwurf eines Alpentransitabgabegesetzes, hat der Bundesrat 1997 seine Umsetzungsstrategie erstmals eingehend dargestellt. Er hat bei dieser Gelegenheit zunächst bestätigt, dass die Ziele von Art. 36<sup>sexies</sup> BV auf nichtdiskriminierende Weise und insbesondere mittels marktwirtschaftlicher Instrumente erreicht werden sollen. Eine wortwörtliche Umsetzung des Verfassungsartikels, wonach der ganze „Transitverkehr von Grenze zu Grenze,“ zu verlagern sei, kommt demnach nicht in Frage.

Hierbei hat der Bundesrat auch das Verlagerungsziel mengenmässig festgelegt. Die alpenquerenden Fahrten sollen *im Ausmass* des Transitverkehrs von Grenze zu Grenze auf die Schiene verlagert werden. Konkret bedeutet dies eine Begrenzung auf rund 650'000 alpenquerende Fahrten (erwarteter Binnen-, Import- und Exportverkehr auf den vier zentralen Alpenübergängen im Jahr 1999). Bei gleicher Gelegenheit hat er indes festgehalten, dass dieses Ziel voraussichtlich erst mit der Inbetriebnahme der NEAT, also im Zeitraum ab 2006 bis 2012, vollständig erreicht werden kann.

In der Zwischenzeit haben Parlament und Schweizervolk das Fundament für eine wirksame Verlagerung gelegt. Dazu gehören insbesondere die anfangs 1999 eingeführte erste Etappe der *Bahnreform*, die ab 2001 in Kraft tretende *leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe* und die *Modernisierung der Bahninfrastruktur* mit der Realisierung der *NEAT*. All diese Vorlagen werden die Konkurrenzfähigkeit des Schienengüterverkehrs wesentlich verbessern. Ihre volle Wirksamkeit erreichen sie aber erst durch das *bilaterale Landverkehrsabkommen*. Es ermöglicht der Schweiz die Einführung der LSVA, ohne Retorsionen befürchten zu müssen. Es gewährt den Schweizer Bahnen den freien Netzzugang und erleichtert Kooperationen mit anderen europäischen Bahngesellschaften. Es schafft die Voraussetzungen, das schweizerische Schienennetz dem Wettbewerb zu öffnen und steigert dadurch die Effizienz der Angebote. Es sichert den Bau der NEAT-Zulaufstrecken im Norden und Süden unseres Landes. Ausserdem verpflichten sich die Vertragspartner darin, den grenzüberschreitenden Schienengüterverkehr durch ein europäisch koordiniertes Vorgehen zu fördern (siehe Ziffer 2.6.1.3.5.2).

#### 2.6.2.2 Verlagerungsbeschluss

Schon in der Vernehmlassung zur Umsetzung des Alpenschutzartikels hat der Bundesrat seinen Willen bekräftigt, die Verlagerung des Schwerverkehrs durch eine Reihe von weiteren flankierenden Massnahmen zu beschleunigen und abzusichern. Die damals skizzierte Strategie wurde seither konkretisiert und weiterentwickelt und soll nun konsequent umgesetzt werden. Namentlich für die Übergangszeit bis zur vollen Erhebung der LSVA und der Eröffnung des Lötschbergbasistunnels ist es ausserdem unumgänglich, das Wachstum des Schwerverkehrs auf den Alpen transitstrassen durch erhöhte Abgeltungen und eine Vergünstigung der Trassenpreise einzudämmen.

Den rechtlichen Rahmen für dieses Massnahmenpaket bildet ein allgemeinverbindlicher Bundesbeschluss. Er legt zunächst mengenmässige Ziele fest: Begrenzung des Wachstums des alpenquerenden Strassengüterverkehrs bis 2004; kontinuierlicher Rückgang des Verkehrsaufkommens ab 2005; ab 2008 0,7 bis 1 Mio. alpenquerende Schwerverkehrsfahrten pro Jahr; längerfristig weiterer Rückgang. Bei Nicht-Erreichen der Verlagerungsziele wird der Bundesrat verpflichtet, zusätzliche Massnahmen zu prüfen und dem Parlament gegebenenfalls entsprechende Anträge zu stellen. Nach Ablauf der Übergangsregelung soll der Beschluss durch ein Ausführungsgesetz zu Art. 36<sup>sexies</sup> BV abgelöst werden; spätestens 2006 hat der Bundesrat den eidg. Räten eine entsprechende Botschaft zu unterbreiten. Schliesslich wird der allgemeinverbindliche Bundesbeschluss mit der Gewährung eines Zahlungsrahmens für die Förderung des Schienengüterverkehrs gekoppelt.

### 2.6.2.3 Stossrichtung der flankierenden Massnahmen

#### 2.6.2.3.1 Strategie der flankierenden Massnahmen

Der Bundesrat strebt die Verlagerung nicht mit Zwangsmassnahmen wie z.B. Fahrverboten an. Derartige Massnahmen würden die Probleme nicht lösen, sondern vor allem den Verkehr auf die französischen und österreichischen Alpenübergänge abschieben. Vielmehr sollen die Rahmenbedingungen so ausgestaltet werden, dass die Marktchancen für den Bahngüterverkehr erhöht werden.

Das Hauptziel der bundesrätlichen Strategie ist die Steigerung der Produktivität der Bahnen. Dies geschieht durch die konsequente Einführung, Durchsetzung und Überwachung des Wettbewerbs. Zudem werden dort, wo der Wettbewerb weniger spielt, z.B. im Infrastrukturbereich, Produktivitätssteigerungsvorgaben festgelegt.

Des weiteren sorgt der Bundesrat für einen fairen Wettbewerb unter den Verkehrsträgern, indem er die Einhaltung der rechtlichen Vorschriften sicherstellt.

#### 2.6.2.3.2 Strassenseitige Rahmenbedingungen

##### A) Intensivierung der Schwerverkehrskontrollen

Die Gestaltung geeigneter Rahmenbedingungen führt nur dann zum Erfolg, wenn die rechtlichen Vorschriften eingehalten werden. Laut Kontrollen am Gotthard verstossen heute rund 15 bis 25% der Lenker gegen geltende Strassenverkehrsvorschriften bezüglich Lenk- und Ruhezeit, Höchstgewicht, Höchstgeschwindigkeit etc., wodurch sie sich einen unlauteren Wettbewerbsvorteil gegenüber dem Bahntransport verschaffen. Die Stichprobenkontrollen im Strassengüterverkehr sollen deshalb intensiviert werden.



Dies ist insbesondere auch notwendig für die Durchsetzung der LSVA (Betrugsvermeidung).

Das UVEK hat gemeinsam mit der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren (KKJPD) ein Grobkonzept erarbeitet, welches bis zum Frühjahr 1999 durch die interkantonale Kommission für den Strassenverkehr (IKSt) verfeinert wird. Das Konzept sieht vor, bis zum Jahr 2001 die bestehenden regionalen Schwerverkehrskontrollen der kantonalen Polizei zu verdoppeln. In einer zweiten Phase soll ab 2001 der Strassengüterverkehr permanent kontrolliert werden. Die Gewichtskontrollen erfolgen zum einen mittels dynamischer Achslast-Waagen (WIM) auf den Einfahrtsachsen in die Schweiz sowie im Bereich der wichtigsten Alpenübergänge. Diese modernen Waagen erfassen permanent die Achslasten des schweren Güterverkehrs und damit das Gesamtgewicht des Fahrzeugs. Zum anderen werden zusätzlich auf dem gesamten Strassennetz mittels fester und mobiler statischer Waagen sowie an den Grenzübergängen mittels Stichproben Gewichtskontrollen durchgeführt. Die frühzeitige Erfassung überladener Fahrzeuge dient auch der Verkehrssicherheit und der Strassenerhaltung.

Zusätzlich zum Gewicht der Fahrzeuge wird die Polizei die Einhaltung der Vorschriften über die Fahrzeugmasse, den technischen Zustand der Fahrzeuge, über Arbeits- und Ruhezeit der Chauffeure, den Transport gefährlicher Güter, die Ausweise, die Geschwindigkeit sowie Alkohol- und Medikamentenkonsum intensiver kontrollieren.

Der Bundesrat beantragt, dass jenen Kantonen, denen durch die zusätzlichen Kontrollen spezielle Kosten entstehen, gezielt und gestützt auf ein Kontrollkonzept ein finanzieller Beitrag aus den Erträgen der in der Übergangsphase gewährten Kontingente sowie über einen Vorabzug vom Kantonsdrittel der LSVA gewährt werden kann (vgl. Verlagerungsbeschluss Art. 3 und Änderung geltenden Rechts Art. 10 des LSVA-Gesetzes).

#### B) Arbeitsbedingungen im Strassengüterverkehr

Zur Sicherstellung fairer Wettbewerbsbedingungen gehört auch die Einhaltung der bestehenden Arbeitsvorschriften. Mit der beabsichtigten Ratifizierung des europäischen Übereinkommens über die Arbeit des im internationalen Strassenverkehr beschäftigten Fahrpersonals AETR (vgl. Ziffer 2.6.1.5.1.1.2) werden die in der am 19. Juni 1995 angepassten Chauffeurverordnung festgehaltenen Lenk- und Ruhezeitvorschriften auf internationaler Ebene gesichert.

Zudem soll der dritte Abschnitt des Bundesgesetzes über die Personenbeförderung und die Zulassung als Strassentransportunternehmung (PBG, SR 744.10) in Kraft gesetzt werden (vgl. Ziffer 2.6.1.5.1.2). Gemäss Art. 10 dieses Abschnitts erhält in der Schweiz neu nur diejenige Person die Zulassung zum Beruf eines Strassentransportunternehmers in der Schweiz, welche unter anderem keine wiederholten Widerhandlungen gegen Vorschriften über die für den Berufszweig geltenden Entlohnungs- und Arbeitsbedingungen begangen hat (insbesondere Vorschriften über die Lenk- und Ruhezeiten der Fahrer und Fahrerinnen, über die Sicherheit im Strassenverkehr und über Bau und Ausrüstung sowie Masse und Gewichte der Strassenfahrzeuge).

Die in der Schweiz ansässigen Transportunternehmen unterstehen zudem, wie im Übrigen die gesamte Wirtschaft, den flankierenden Massnahmen zur Einführung des

freien Personenverkehrs im Rahmen des bilateralen Abkommens zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft.

### C) Mindestgeschwindigkeit auf Gebirgsstrecken

Im Jahre 1997 wurden in der EU die Anforderungen an die Mindestmotorleistung einheitlich auf 5 kW (6,8 PS) je Tonne Gesamtgewicht festgelegt. Die Schweiz hat diese Anforderung bereits mit der Änderung der Verordnung über die technischen Anforderungen an Strassenfahrzeuge (VTS) vom 2. September 1998 in das schweizerische Recht übernommen und die bislang geltende Vorschrift zur Mindestmotorisierung von 10 PS je Tonne Gesamtgewicht abgelöst.

Der Bundesrat geht gestützt auf die bisherigen Erfahrungen davon aus, dass im alpenquerenden Verkehr die leistungsstärksten Fahrzeuge eingesetzt werden. Es ist aber nicht völlig auszuschliessen, dass auf einzelnen Autobahnabschnitten mit starker Steigung und ohne Kriechspur, bzw. mit starkem Gefälle, durch die Senkung der Mindestmotorisierung Beeinträchtigungen der Verkehrssicherheit eintreten. Der Bundesrat wird deshalb auf diesen gefährlichen Streckenabschnitten aus Sicherheitsgründen eine Mindestgeschwindigkeit erlassen, welche der Lkw erreichen muss. Erreicht ein Fahrzeug diese Mindestgeschwindigkeit nicht, so muss der Chauffeur den entsprechenden Streckenabschnitt durch eine andere Routenwahl umfahren.

Die Vorschrift der Mindestgeschwindigkeit kann ohne Gesetzesänderung ergriffen werden, da der Bundesrat gestützt auf Art. 2 Abs. 1 Bst. a bzw. Art. 43 Abs. 3 SVG (SR 741.01) ermächtigt ist, auf dem Verordnungsweg auf allen Durchgangsstrassen bzw. den Autobahnen und Autostrassen entsprechende Verkehrsmassnahmen anzuordnen. Die Massnahme wird nach den Regeln der Signalisationsverordnung (SR 741.21) auf den betroffenen Strecken selbst angezeigt und grossräumig vorsegnalisiert (z.B. bei den Grenzübergängen sowie auf den bei neuralgischen Punkten des Autobahnnetzes im Aufbau begriffenen Wechseltextanzeigen).

### D) Nicht volle Ausschöpfung des schweizerischen Kontingents-Plafonds

Die Schweiz gewährt der EU in der Übergangsperiode in den Jahren 2001/02 jeweils 300'000 und in den Jahren 2003/04 jeweils 400'000 40-t-Kontingente. Ausserdem gilt im Transitverkehr für jährlich 220'000 Leer- und Leichtfahrten ein reduzierter Preis. Die Schweiz hat grundsätzlich die Möglichkeit, nicht aber die Verpflichtung, den Schweizer Transporteuren gleich viele Kontingente zu gewähren (vgl. Ziffer 2.6.1.3.3.1).

Der Bundesrat will bei der Festlegung der Anzahl 40-t-Kontingente für die Schweiz sowohl die berechtigten Interessen der Strassentransportbranche und der verladenden Wirtschaft, als auch das verkehrspolitische Ziel der Verlagerung berücksichtigen. Als Grundsatz sollen die Schweizer Transporteure im Import-/Exportverkehr gegenüber der ausländischen Konkurrenz ihren Marktanteil halten und im Transitverkehr ihren heutigen bescheidenen Anteil im Zuge der mit dem Landverkehrsabkommen gewährten grossen Kobotage erhöhen können. Gemäss der aktuellsten Erhebung von 1993 führen die Schweizer Transporteure etwas mehr als halb so viele Import-/Exporttransporte durch wie die ausländischen Transporteure (Verhältnis 1 zu 0,58). Im alpenquerenden

Transitverkehr betrug der Marktanteil der Schweizer Transporteure hingegen lediglich 4% (jeweils beladene und leere Fahrten).

Auf der Basis dieses Grundsatzes sollen den Schweizer Transportunternehmen, bzw. der verladenden Wirtschaft, jeweils die Hälfte der der EU zugestandenen 40-t-Kontingente gewährt werden, d.h. in den Jahren 2001/02 jeweils 150'000 und in den Jahren 2003/04 jeweils 200'000. Bei den Leer- und Leichtfahrtenkontingenten, welche nur im Transitverkehr einsetzbar sind, sollen die Schweizer Transporteure 10% der an die EU gewährten Kontingente erhalten. Die Schweizer 40-t-Kontingente sind im Transit-, im Import-/Export- oder im Binnenverkehr einsetzbar.<sup>51</sup> Durch diese Regelung wird die Marktposition der Schweizer Transporteure erhalten und zugleich die Wettbewerbssituation des Bahngüterverkehrs nicht verschlechtert. Die schweizerische verladende Wirtschaft wird gegenüber der ausländischen Konkurrenz nicht schlechter gestellt.

#### 2.6.2.3.3 Bahnseitige Rahmenbedingungen

##### A) Bahnreform auch im kombinierten Verkehr – Neugestaltung der Abgeltungen

Mit der auf den den 1. Januar 1999 eingeführten Bahnreform wird im Schienengüterverkehr der Wettbewerb eingeführt. Bei den Bahnen wird vermehrt unternehmerisches Handeln Einzug halten und sie werden ihre Effizienz steigern. Das Marktpotential für den Schienengüterverkehr wird verstärkt ausgeschöpft.

Im abgeltungsbedürftigen kombinierten Verkehr spielt dieser Wettbewerb hingegen noch nicht. Bislang subventionierte der Bund mit einer jährlichen Abgeltung von zuletzt 125 Mio. Fr. die kombinierten Verkehre der SBB. Andere Anbieter, beispielsweise die Bern-Lötschberg-Simplon-Bahn BLS, die Mittelthurgaubahn MThB oder ausländische Bahnen, können heute von den Beiträgen nicht profitieren. Dadurch fehlen wichtige Anreize zur Produktivitätssteigerung.

Deshalb wird die Art der Beitragsgewährung grundlegend neu gestaltet. Ab Fahrplanwechsel 2000 sollen auch im kombinierten Verkehr die Vorteile der Bahnreform greifen und der Wettbewerb zwischen verschiedenen Anbietern Einzug halten. Die Beiträge sollen an die innovativsten Anbieter gelangen, welche dank zukunftsweisenden Technologien und effizienten Betriebskonzepten für einen bestimmten finanziellen Betrag am meisten Gütertransporte befördern können. Zudem sollen jederzeit neue Anbieter die Möglichkeit erhalten, subventionsbedürftige Verkehre durchzuführen.

Dies wird erreicht, indem ab Fahrplanwechsel 2000 gesamtschweizerisch ein Teil der Beiträge an den kombinierten Verkehr zur Verbilligung der Trassenpreise eingesetzt wird. Dieser soll gegenüber heute in etwa halbiert werden. Besonders effiziente Kombiverkehre werden bei diesem tieferen Trassenpreis selbsttragend. Die damit

---

<sup>51</sup> Sollten die Schweizer Transporteure mehr als 50% der an die EU gewährten 40-t-Kontingente erhalten, so dürfen in den Jahren 2001/02 insgesamt nicht mehr als 150'000 und in den Jahren 2002/03 nicht mehr als 200'000 Kontingente im Transit- und Import-/Exportverkehr genutzt werden. Die weiteren Kontingente müssten in diesem Fall zwingend im Binnenverkehr genutzt werden.

verbundenen Gewinne, welche bei den Kombiverkehrsunternehmungen verbleiben, schaffen grosse Anreize zur Produktivitätssteigerung. Zudem spielt der Wettbewerb jederzeit und nicht nur während den Bestellphasen. Die Anbieter können jederzeit zusätzliche Kombiverkehre, welche beim tieferen Trassenpreis selbsttragend sind, akquirieren.

Mit dem anderen Teil der Subventionen beabsichtigt der Bund in einem zeitlich begrenzten Horizont zusätzliche Angebote im alpenquerenden begleiteten und unbegleiteten kombinierten Verkehr unter Wettbewerbsbedingungen zu bestellen und abzugelten (Einholung von Offerten bei den Kombiverkehrsoperatoren oder Ausschreibung). Es handelt sich um Angebote, welche trotz Trassenpreisreduktion noch nicht kostendeckend geführt werden können, sowie um eine Anschubfinanzierung neuer innovativer Produkte.

Der Bund verpflichtet sich bei der Trassenpreisverbilligung in Angebotsvereinbarungen mit den Infrastrukturbetreibern zur Übernahme der ungedeckten Kosten. Bei den Abgeltungen wird eine Bestellvereinbarung mit den Stellplatzanbietern abgeschlossen. Beide Vereinbarungen werden wie im Regionalverkehr im Voraus abgeschlossen. Bei der Trassenpreisvergünstigung werden die Infrastrukturbetreiber jedoch erst nachträglich pro verkaufte Trasse entschädigt, damit sie weiterhin einen Anreiz haben, möglichst viele Trassen zu verkaufen. Hierfür wird die Kombiverkehrsverordnung entsprechend angepasst.

#### B) Sicherung ausreichender Terminalkapazitäten im In- und Ausland

Für die Verlagerung von heutigem Strassengüterverkehr auf die Bahn steht der kombinierte Verkehr im Vordergrund. Damit dieser aber ausgeweitet werden kann, müssen ausreichende und qualitativ attraktive Umschlaganlagen vorhanden sein.

Der Bundesrat beteiligt sich bereits heute finanziell am Bau von Terminals in der Schweiz oder auf grenznahem ausländischem Gebiet. In näherer Zukunft zeichnen sich jedoch in den relevanten ausländischen Quell- und Zielgebieten, insbesondere in Norditalien, Engpässe beim Umschlag ab. Die bessere Nutzung der bestehenden Terminalanlagen dürfte dieses Kapazitätsproblem nur kurzfristig lösen.

Der Bund will sich deshalb finanziell an der Erstellung zusätzlicher Umschlagkapazitäten beteiligen. Hierfür soll der Kredit des bereits aufgrund der innerschweizerischen Bedürfnisse geplanten Mehrjahresprogramms 1999 bis 2003, welches Ende 1999 vorgelegt wird, um zusätzlich 120 Mio. Fr. für Investitionen im Ausland aufgestockt werden (durchschnittlich 30 Mio. Fr. pro Jahr). Für das nachfolgende Mehrjahresprogramm 2003 bis 2007 ist eine zusätzliche Aufstockung des Kredits für Terminals im Ausland im Umfang von 60 Mio. Fr. beabsichtigt (durchschnittlich 15 Mio. Fr. pro Jahr). Diese Mittel für Terminalaus- und -neubauten werden jedoch nur dann gewährt, wenn das Vorhaben die vom Bund vorgegebenen Kriterien bezüglich Effizienz, Zugang und gesichertem Unterhalt erfüllt und die Anlage für die Schweiz von hohem Nutzen ist (Abnahme des alpenquerenden Nord-Süd-Verkehrs).

### C) Erhöhung des Potentials für den kombinierten Binnen- und Import-/Exportverkehr

Die LSVA verbessert die Rahmenbedingungen für den Bahngüterverkehr. Es widerspräche deshalb der Zielsetzung dieser Abgabe, wenn der Vor- und Nachlauf des unbegleiteten kombinierten Verkehrs mit der vollen LSVA belastet würde. Der UKV würde verteuert, zumal im Umkreis von 30 km um die heutigen Terminals im Vor- und Nachlauf des kombinierten Verkehrs bereits die 44-t-Limite gilt. Der LSVA steht hier somit kein Produktivitätseffekt infolge Gewichtslimitenerhöhung gegenüber. Deshalb soll innerhalb des schweizerischen Territoriums der strassenseitige Vor- und Nachlauf des kombinierten Verkehrs *zur Hälfte* von der LSVA befreit werden. Mit dieser Massnahme wird die Verlagerung von der Strasse auf den kombinierten Verkehr maximal gefördert, wohingegen bei einer vollständigen LSVA-Befreiung des Vor- und Nachlaufs eine unerwünschte Konkurrenzierung des Wagenladungsverkehrs eintreten könnte.

Parallel dazu wird die unflexible und die Verlagerung behindernde heutige Radialzonenregelung liberalisiert. Dadurch wird für weitere Unternehmungen der verladenden Wirtschaft der kombinierte Verkehr eine interessante Alternative zum Strassentransport. Nicht nur Firmen im Umkreis von 30 km um einen Terminal sollen in Zukunft den Umschlagbahnhof mit dem auf der Bahn transportierbaren Gewicht anfahren können, sondern grundsätzlich jede Firma. Dies ist um so wichtiger, als nicht ab jedem Terminal die vom Kunden gewünschte Transportrelation angeboten werden kann, beziehungsweise die schienenseitige Feinverteilung einzelner Bahnwagen mit enormen Kosten (insb. Rangieraufwand) verbunden wäre.

Die notwendigen Anpassungen des Strassenverkehrsgesetzes im Rahmen des Landverkehrsabkommens, der Verordnung über die Umladestationen des kombinierten Verkehrs und der Verkehrsregelnverordnung werden noch im Jahr 1999 realisiert, so dass diese Massnahme in der schwierigen Übergangsphase voll wirken kann (vgl. Ziffer 261.51111). Zudem wird die Teilbefreiung des Vor- und Nachlaufs des kombinierten Verkehrs von der LSVA in der im Frühjahr 1999 in Vernehmlassung gehenden LSVA-Verordnung beinhaltet sein.

### D) Internationale Förderung des Schienengüterverkehrs und Beschleunigung der Grenzabwicklung

Bahngüterverkehr ist zum grössten Teil grenzüberschreitender Verkehr. Die Schweiz kann nur einen Teilbereich des gesamten Bahntransports beeinflussen. Die angestrebte Verlagerung kann im Alleingang nicht im erwünschten Ausmass erreicht werden.

Aus diesem Grund bildet die im Landverkehrsabkommen angestrebte international koordinierte Förderung des Schienengüterverkehrs einen zentralen Bestandteil der Verkehrsverlagerung. Das Abkommen garantiert unter anderem die gegenseitige Gewährung des freien Netzzugangs und liefert die Grundlage für die dringend notwendige Beschleunigung der Grenzabfertigung von Eisenbahnzügen. Der Abbau administrativer Hindernisse beim Grenzübertritt verstärkt die Massnahmen der Bahnen (z.B. Abbau von Lok- und Lokführerwechseln an der Grenze).

Zusätzlich wird sich der Bund in internationalen Gremien für die koordinierte Förderung des Bahngüterverkehrs einsetzen. Hierzu wurden bereits Zielvorgaben zu Handen der Schweizer Vertreter in diesen internationalen Foren zum Schienengüterverkehr formuliert. Die Zielerreichung wird periodisch überprüft.

#### E) Beschleunigte Realisierung des Lötschberg-Basistunnels

Der EU wurde in der Phase ab 2005 bis zur Eröffnung des Lötschberg-Basistunnels, maximal aber bis Ende 2007, eine Ermässigung der Fiskalität um 10% zugestanden (180 anstatt 200 Euro für eine 300 km lange Transitfahrt eines 40-Tönners), da die modernen und leistungsfähigen Bahninfrastrukturen im alpenquerenden Verkehr im Jahr 2005 – dem im Transitabkommen ursprünglich vorgesehenen Datum - noch nicht bereit stehen.

Vorbehältlich von Überraschungen beim Bau sollte der Lötschberg-Basistunnel gemäss dem aktuellen Zeitplan ca. anfangs 2007 in Betrieb gehen können. Damit die maximale Fiskalität von 200 Euro möglichst frühzeitig erhoben werden kann, setzt der Bundesrat alles daran, den Lötschberg-Basistunnel rasch zu realisieren. Die Bewilligungsverfahren und die Mittel des Fonds sollen auf dieses Ziel ausgerichtet werden. Damit die Bauarbeiten ohne Verzug weitergeführt werden können, müssen die notwendigen Verpflichtungskredite rasch bewilligt werden.

#### 2.6.2.3.4 Produktivitätssteigerungen der Bahnen

##### A) Produktivitätssteigerungen bei der Bahninfrastruktur

Im Bahnbetrieb führt der mit der Bahnreform verwirklichte Wettbewerb zu Produktivitätssteigerungen. Aber auch bei der Bewirtschaftung der Infrastruktur sollen Produktivitätssteigerungen realisiert werden, denn die Entgelte für die Benutzung der Schieneninfrastruktur sind ein wichtiger Kostenbestandteil.

Bei der Schieneninfrastruktur spielt der Wettbewerb nur beschränkt. Deshalb legt der Bund in seiner Funktion als Eigentümer der SBB („Eignerstrategie,“) im Frühjahr 1999 Produktivitätssteigerungsvorgaben fest. So soll die Division Infrastruktur der SBB durch verschiedene Massnahmen wie z.B. effizientere Unterhaltskonzepte oder verschleissärmere Infrastrukturen ihre Kosten pro durchfahrenden Zug in der Periode 1999 bis 2002 um jährlich mindestens 5% senken. Diese Kosteneinsparungen sollen an den Bahnbetrieb weitergegeben werden. Die Umsetzung dieser Zielvorgaben wird mit einem Kennzahlensystem überwacht.

Im Rahmen der Bestellung der Transit-Infrastruktur der BLS („Angebotsvereinbarung über die Transit-Infrastruktur der BLS,“) sollen ähnliche Vorgaben gemacht werden, deren Einhaltung ebenfalls mit einem Kontrollinstrument überprüft wird.

##### B) Produktivitätssteigerungen beim Bahnbetrieb

Mit der Verbesserung der Rahmenbedingungen für den Bahngüterverkehr und den Produktivitätssteigerungen bei der Bahninfrastruktur erhalten die Bahnunternehmungen verbesserte Marktchancen. Es liegt an den Bahnen, diese Chancen zu nutzen und produktive sowie kundengerechte Angebote zu realisieren.

Im unternehmerischen Bereich des Bahnbetriebs sind durchaus noch Produktivitätssteigerungspotentiale vorhanden. Aus diesem Grund hat der Bundesrat als Eigentümer der SBB in der „Eignerstrategie“, von der Division Güterverkehr gefordert, dass sie die Produktivität um jährlich mindestens 5% erhöht.

Die SBB streben die Erreichung dieser Vorgabe sowohl mittels organisatorischer als auch mittels betrieblicher Massnahmen an. Sie planen bis zum Jahr 2005 eine Mengenausweitung ihres Güterverkehrs um über 26%.

Die vom neuen Verwaltungsrat auf den 1. Januar 1999 initiierte Neuorganisation richtet die Unternehmungsstruktur auf die Kundenbedürfnisse aus. Die stark verflachten Hierarchien und die Übertragung von Verantwortung und Entscheidungskompetenzen an die Kundenbetreuer ermöglichen, unterstützt durch das Kunden Service Center, die rasche Konzipierung marktgerechter Angebote. Betriebsseitig wurden kurzfristig wirksame Massnahmen zur Kostenreduktion im Umfang von 100 Mio. Fr. erarbeitet, u.a. mittels neuem Rollmaterial und Verfahren wie Funkfernsteuerung und schiebetauglichen Wagen. Rund 60% dieser Massnahmen sind bereits realisiert. Das angestrebte Joint Venture mit den italienischen Staatsbahnen ist für die mittel- bis längerfristige Zukunft der SBB im Bahngüterverkehr wichtig und sichert ihr die strategische Position als grosser europäischer Anbieter von logistischen Gesamtlösungen.

Die BLS sind mit der Deutschen Bahn AG eine Kooperation eingegangen, um den Güterverkehr zwischen Nordeuropa und Italien über die Lötschbergachse zu fördern. Zudem lancieren sie konkrete Einzelprojekte mit gezielten Verlagerungswirkungen.

#### C) Kombiniertes Ladungsverkehr Schweiz KLV-CH

Schweizerische Unternehmungen der Transportbranche setzen auf den kombinierten Verkehr. Auf privater Basis wurde das Projekt „Pegasus“, (auch KLV-CH genannt) für den unbegleiteten kombinierten Binnenverkehr auf der West-Ost- und Nord-Süd-Achse mit Anschluss an den Import-/Exportverkehr lanciert. Neben Vertretern der Bahnen und Kombiverkehrsgesellschaften, der Kantone und der verladenden Wirtschaft nehmen im Projektleitungsteam auch Vertreter des Strassentransportgewerbes teil. Gemäss Angaben der Projektleiter soll das Nachfragepotential jährlich rund 150'000 Ladeeinheiten betragen, was rund 600 Transporten pro Betriebstag entspricht.

Der Bund hat finanzielle Beiträge an die Projektarbeiten geleistet. Derzeit wird das Konzept weiter konkretisiert. Sollte es realisierbar sein, so würden die Betreiber von den Trassenpreisverbilligungen profitieren.

#### 2.6.2.3.5 Beschleunigte Verlagerung in der Übergangsphase

Mit der NEAT und der LSVa werden die Grundbedingungen für markante Produktivitätssteigerungen und die Verbesserung der Wettbewerbsposition der Schiene gegenüber der Strasse geschaffen. Die Wirkung der NEAT beginnt jedoch erst im Jahr 2006/07 und auch der volle LSVa-Satz wird erst ab diesem Zeitpunkt eingeführt.

Um bereits in der Übergangsphase den Wachstumstrend im alpenquerenden Strassengüterverkehr zu brechen und die Verlagerung von der Strasse auf die Schiene zu beschleunigen, hat der Bundesrat im Herbst 1997 beschlossen, die Betriebsbeiträge an den Schienengüterverkehr von heute 125 Mio. Fr. auf maximal 200 Mio. Fr. pro Jahr zu erhöhen. Dank dieser Erhöhung der Betriebsbeiträge, welche neu für Trassenpreisvergünstigungen und Bestellungen von Angeboten unter Wettbewerbsbedingungen verwendet werden, können die Angebote im kombinierten Verkehr kurzfristig erweitert werden.

Die hierfür notwendigen finanziellen Mittel werden durch einen Bundesbeschluss „über einen Zahlungsrahmen für die Förderung des Schienengüterverkehrs“, für die Zeitspanne von 2001 bis 2010 gesichert. Die finanziellen Mittel stammen in erster Linie aus Mineralölsteuererträgen sowie aus den Kontingentseinnahmen.

Das Maximum der jährlichen Betriebsbeiträge beläuft sich auf 200 Mio. Franken. Ab Inbetriebnahme des Lötschberg-Basistunnels (ca. Jahr 2007) beabsichtigt der Bundesrat, die Subventionen wiederum kontinuierlich abzubauen. Es wäre wenig zweckdienlich, in der Übergangsphase unbegrenzt Betriebsbeiträge zu gewähren. Denn erstens müssen auch schienenseitig die notwendigen Kapazitäten vorhanden sein. Ein teurer Ausbau der Bergstrecken für wenige Jahre bis zur Inbetriebnahme der Basistunnels wäre eine nicht verantwortbare Investition. Zweitens soll der mit der Bahnreform entstehende Wettbewerb keinesfalls durch eine zu starke Erhöhung der Subventionen gelähmt werden.

Eine Subventionierung des heute insgesamt rentablen Wagenladungsverkehrs ist im vorliegenden Massnahmenpaket nicht vorgesehen. Der Bundesrat geht davon aus, dass sich der Wagenladungsverkehr dank eigenen Anstrengungen der Bahnen weiterhin am Markt behaupten kann und keiner Betriebsbeiträge bedarf. Dies ist nicht zuletzt deshalb der Fall, weil das Potential für die Schweizer 40-t-Kontingente nur zur Hälfte ausgeschöpft werden soll.

#### 2.6.2.3.6 Nicht ergriffene Massnahmen

Die Beibehaltung der Geltungsdauer des Nachtfahrverbots (22.00 Uhr bis 05.00 Uhr) war für den Bundesrat ein vorrangiges Verhandlungsziel. Die Fahrverbotszeiten sind in Artikel 15 Ziffer 1 des Landverkehrsabkommens aufgeführt. Eine zusätzliche Verankerung der Geltungsdauer des Nacht- und Wochenendfahrverbots im Strassenverkehrsgesetz würde keine Vorteile bringen.

Vorderhand soll auch keine Alpentransitabgabe ATA eingeführt werden. Das Landverkehrsabkommen eröffnet der Schweiz zwar die Möglichkeit, maximal 15% der mit der EU vereinbarten Gesamtfiskalität in Form einer ATA zu erheben, allerdings nur bei entsprechender Reduktion der flächendeckend wirkenden LSVA. Alpenquerend hätte somit eine ATA keine Verbesserung der Rahmenbedingungen zur Folge. Hingegen würde durch ein solches Vorgehen die Konkurrenzfähigkeit der Bahn im Binnen- und Import-/Exportverkehr verschlechtert. Dies ist insbesondere in der Übergangsphase zu



vermeiden. Die Alpen transitabgabe ist aber für die Erhebung der Schutzklausel gemäss Artikel 46 des Landverkehrsabkommens notwendig.

### **2.6.3 Auswirkungen des Abkommens und der bahnseitigen Massnahmen**

#### **2.6.3.1 Verkehrlicher Beitrag**

Das künftige Verkehrsaufkommen lässt sich heute nicht exakt vorhersagen. Prognosen sind immer mit einer gewissen Unsicherheit behaftet. Ebenso wenig lässt sich die spezifische Wirkung jeder einzelnen Massnahme bestimmen. Aufgrund mehrerer wissenschaftlicher Studien geht der Bundesrat aber davon aus, dass das Landverkehrsabkommen zusammen mit den bahnseitigen Hauptmassnahmen Bahnreform, LSVa und Modernisierung der Bahninfrastruktur (FinöV) sowie den flankierenden Massnahmen die mittelfristige Erreichung des Verlagerungsziels gemäss Alpenschutzartikel ermöglicht. Im Binnen- und Import-/Exportverkehr kann die heutige Entwicklung gebrochen werden.

##### Binnen- und Import-/Exportverkehr (nicht alpenquerend und alpenquerend)

Während der Strassengüterverkehr seit den fünfziger Jahren mit Ausnahme der Wirtschaftskrise in der ersten Hälfte der siebziger Jahre permanent zulegen konnte, stagnierte der Bahngüterverkehr. Im Binnen- und Import-/Exportverkehr hat sich der Strassengüterverkehr seit 1970 verzweieinhalbfacht (Verkehrsleistung, gemessen in Tonnenkilometern). Die Verkehrsleistung des Bahngüterverkehrs ist hingegen praktisch konstant geblieben.

Mit dem Landverkehrsabkommen und den bahnseitigen sowie flankierenden Massnahmen kann dieser Trend gebrochen werden. Der Strassengüterverkehr nimmt im Vergleich zur Entwicklung bei Beibehaltung des heutigen verkehrspolitischen Instrumentariums markant ab. Sein Wachstum dürfte im Binnenverkehr nur gut die Hälfte und im Import-/Exportverkehr gar nur ein Drittel bis ein Viertel des Wertes betragen, der bei Beibehaltung des heutigen Instrumentariums (28-t-Limite, pauschale Schwerverkehrsabgabe, keine flankierenden Massnahmen) eintreten würde.

Die Bahnen können die seit den siebziger Jahren anhaltende Stagnation überwinden und ihre Transportmenge ausweiten. Im Binnenverkehr dürfte bereits in der Übergangsphase ein Verkehrswachstum stattfinden. Aufgrund des heutigen Kenntnisstandes kann davon ausgegangen werden, dass im Jahr 2004 die Verkehrsleistung (tkm) gegenüber dem Jahr 2000 um rund 10 bis 15% und im Jahr 2010 gar um rund 25 bis gut 30% höher sein wird als im Jahr 2000. Der Modal-Split dürfte in etwa konstant bleiben. Im Import-/Exportverkehr dürften die Bahnen in den ersten Jahren der Übergangsphase einen geringfügigen Rückgang erleiden. Dieser dürfte aber bereits im Jahr 2005 wiederum ausgeglichen sein. Im Jahr 2010 dürfte die Verkehrsleistung der Bahnen um rund 20 bis 25% höher sein als im Jahr 2000. Der Modal-Split kann beinahe gehalten werden.

##### Alpenquerender Verkehr (Transit-, Import-/Export und Binnenverkehr)

Im alpenquerenden Verkehr sollte nach vollständiger Inbetriebnahme der NEAT, d.h. nach Eröffnung des Gotthard-Basistunnels, das Verlagerungsziel des Alpenschutzartikels von noch 650'000 verbleibenden alpenquerenden Güterschwerverkehrtfahrten realisiert werden können.

Bei Beibehaltung des heutigen Instrumentariums (28-t-Limite, pauschale Schwerverkehrsabgabe) würde der alpenquerende Strassengüterverkehr ungebremst weiter wachsen und im Jahr 2007 einen Wert von rund 1,6 Mio. Lkw-Fahrten erreichen. Mit der Erreichung des Verlagerungsziels nach vollständiger Inbetriebnahme der NEAT wird der alpenquerende Strassengüterverkehr hingegen auf rund 40% dieses Wertes reduziert.

Die Bahnen sollten dank den bahnseitigen und flankierenden Massnahmen ihre Leistung im alpenquerenden Verkehr massiv ausweiten können. Verglichen mit dem Verkehrsaufkommen im Jahr 1998 dürfte der alpenquerende Bahngüterverkehr zu Beginn der Übergangsphase um rund 250'000 bis 450'000 zusätzliche alpenquerende Sendungen zunehmen. Ab 2005 dürfte der Mehrverkehr der Bahnen rund 450'000 bis 550'000 und ab dem Jahr 2007 rund 550'000 bis 650'000 Sendungen betragen.

In der Übergangsphase bis 2004 genügt diese Leistungssteigerung der Bahnen vermutlich jedoch noch nicht, um die teilweise Rücknahme des Umwegverkehrs über Frankreich und Österreich auszugleichen. Kurzfristig ist eine leichte Zunahme des alpenquerenden Strassengüterschwerverkehrs nicht zu vermeiden. Dennoch wird der heutige Wachstumstrend reduziert. Im positiven Fall kann in der Übergangsphase bis 2004 das heutige alpenquerende Fahrtenaufkommen stabilisiert werden. Im negativen Fall ist mit einem weiteren Wachstum auf bis zu 1,5 Mio. alpenquerende Fahrten zu rechnen. Ab dem Jahr 2005, mit höherer Fiskalität, beziehungsweise ab Inbetriebnahme des Lötschberg-Basistunnels sinkt die Anzahl alpenquerender Lastwagen unter das heutige Niveau – und dies trotz Verkehrswachstum und Rücknahme von bisherigem Umwegverkehr über Frankreich und Österreich. Die nachfolgende Tabelle fasst diese Effekte zusammen.

Verkehrliche Auswirkungen im alpenquerenden Güterverkehr:

Jahr	Hypothetisches Fahrtenaufkommen Strasse mit Landverkehrsabkommen, aber ohne bahnseitige Massnahmen <sup>1</sup>	Alpenquerender Verkehr : Zusätzliche Verlagerung auf die Bahn <sup>2</sup>	Verbleibender alpenquerender Strassengüterverkehr
bis 2004	1'550'000 – 1'750'000	250'000 – 450'000	1'100'000 – 1'500'000
2005	1'450'000 – 1'600'000	450'000 – 550'000	900'000 – 1'150'000
ab 2008	1'350'000 – 1'550'000	550'000 – 650'000	700'000 – 1'000'000

- 1 mit LSVA, 40-t-Kontingenten und Kontingenten für Leer- und Leichtfahrten, aber ohne Auswirkungen von Bahnmodernisierung, Bahnreform und flankierenden Massnahmen
- 2 aufgrund von Bahnmodernisierung, Bahnreform und flankierenden Massnahmen

### **2.6.3.2 Beitrag an die Umwelt**

Generell wird sich die Luftqualität gegenüber heute spürbar verbessern. Die NO<sub>x</sub>-Emissionen des alpenquerenden Strassengüterverkehrs dürften im Jahr 2007, verglichen zum Jahr 1997, um über 50% tiefer sein. Dieser Effekt beruht zu gut einem Drittel auf den verkehrlichen Wirkungen des Landverkehrsabkommens sowie der bahnseitigen und zusätzlichen flankierenden Massnahmen. Zu knapp zwei Dritteln ist die Verbesserung der Luftqualität auf die verschärften Abgasnormen (Euro-2, Euro-3, ...) zurückzuführen. Auch die CO<sub>2</sub>-Emissionen des alpenquerenden Strassengüterverkehrs werden um rund 10% tiefer sein.

Selbst während der Übergangsphase des Landverkehrsabkommens bis zum Jahr 2004 werden die NO<sub>x</sub>-Emissionen des alpenquerenden Strassengüterverkehrs um knapp 10% reduziert. Der negative Effekt des vorübergehend weiteren Verkehrszuwachses wird überkompensiert durch den zunehmend saubereren Fahrzeugpark. Die CO<sub>2</sub>-Emissionen des alpenquerenden Strassengüterverkehrs werden in der Übergangsphase gegenüber heute allerdings noch zunehmen.

Auch im Binnen- und Import-/Exportverkehr wird sich die Luftqualität verbessern. Kurzfristig werden die Fahrleistungen dank dem Produktivitätseffekt der Erhöhung der Gewichtslimite sogar minim sinken. Die 40-t-Kontingente verstärken diesen Effekt. Längerfristig steigt zwar der Binnen- und Import-/Exportgüterverkehr auf der Strasse im Zuge des allgemeinen Verkehrswachstums wiederum an. Der negative Effekt des wachsenden Verkehrs wird aber überkompensiert durch den positiven Effekt des zunehmend saubereren Fahrzeugparks.

Bezüglich der Entwicklung der schwerverkehrsbedingten Lärmbelastung sind gesamtschweizerische Aussagen von relativ geringer Aussagekraft, da der Lärm ein lokales Problem ist. In den Alpenkorridoren dürfte in der Übergangsphase die durch den Schwerverkehr verursachte Lärmbelastung in 50 m Abstand zur Autobahn gegenüber dem Jahr 1997 minim um bis zu 2 dB(A) zunehmen. Im Jahr 2007 wird aber das heutige Niveau wiederum erreicht bis sogar leicht unterschritten. Zudem dürfte die Lärmbelastung des Gesamtverkehrs (Lkw und Pkw) auch in der Übergangsphase stabil bleiben.

### **2.6.3.3 Auswirkungen auf die Strasseninfrastruktur**

Die Erhöhung der Gewichtslimite auf 40 Tonnen hat keine negativen Auswirkungen auf die Qualität der schweizerischen Strasseninfrastruktur. Massgebend für die Abnutzung der Fahrbahnen sind die Achslasten und die Verkehrsbelastung (Anzahl Fahrten). 40-

Töner weisen nicht höhere Achslasten auf als kleinere Nutzfahrzeuge. Und mit dem Landverkehrsabkommen wird die Fahrleistung im Strassengüterverkehr im Vergleich zur Weiterführung des heutigen verkehrspolitischen Instrumentariums abnehmen und mittelfristig auch in absoluten Zahlen rückläufig sein.

Auch für die Brücken hat die Zulassung der 40-Töner keine Konsequenzen. Diejenigen Brücken, welche nach der ab 1970 geltenden Sicherheitsnorm realisiert sind, weisen unter dem 40-t-Verkehr immer noch eine genügende Sicherheit auf. Alte Brücken, welche nach der ab 1956 gültigen Norm gebaut wurden, weisen bereits für den heutigen 28-t-Verkehr eine unzureichende Sicherheit auf. Sie müssten deshalb auch bei Beibehaltung des heutigen verkehrspolitischen Instrumentariums im Rahmen der Ausführung grösserer Unterhaltsarbeiten in Bezug auf die Tragfähigkeit verstärkt werden.

#### **2.6.3.4 Conséquences financières de l'accord et des mesures d'accompagnement et effets sur l'état du personnel**

##### **2.6.3.4.1 Sur le plan de la Confédération**

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 nécessite 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.

Die dem Bund entstehenden Kosten der flankierenden Massnahmen sind in der nachfolgenden Tabelle ersichtlich:

Massnahme	Zeitraum	Kosten
Betriebsbeiträge an den kombinierten Verkehr	2001 bis 2010 [auch nachher werden Beiträge gewährt, aber für diese Periode ist der Zahlungsrahmen definiert]	Durchschnittlich 193,5 Mio. Fr. pro Jahr <sup>1</sup> (Maximum 200 Mio. Fr.)
Erhöhung	Mehrjahresprogramm 1999	Erhöhung um jährlich

Mehrjahresprogramm für Terminalbeiträge zur Mitfinanzierung von Terminals im Ausland	– 2003 Mehrjahresprogramm 2003 - 2007	durchschnittlich 30 Mio. Fr. Erhöhung um jährlich durchschnittlich 15 Mio. Fr.
Strassenverkehrskontrollen, gezielte Beiträge des Bundes an die Kantone	Ab 2001	Jährlich ca. 20 Mio. Fr.
Teilbefreiung des Vor-/Nachlaufs des UKV von der LSVA	Ab 2001	Einnahmehausfälle von 3 bis 5 Mio. Fr. jährlich

<sup>1</sup> Heute werden bereits Betriebsbeiträge im Umfang von 125 Mio. Fr. gewährt.

In der Zeitspanne zwischen 2001 und 2010 werden die flankierenden Massnahmen, welche für die kontinuierliche Erreichung des im Alpenschutzartikels angestrebten Verlagerungsziels notwendig sind, finanzielle Folgen für den Bund im Ausmass von insgesamt 2'365 Mio. Fr. haben. Die jährlichen Mehrkosten belaufen sich auf rund 110 Mio. Fr.

La gestion et la distribution aux transporteurs suisses du contingent à 40 tonnes, 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 10 postes supplémentaires au sein de l'ETEC jusqu'en l'an 2005. Néanmoins, les contingents étant supprimés dès le passage à 40 tonnes, 6 postes supplémentaires 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 l'UE ainsi que l'encaissement des redevances pour ces autorisations occupera environ 20 personnes dans l'administration fédérale des douanes.

#### **2.6.3.4.2 Sur le plan des cantons**

Die im Rahmen der flankierenden Massnahmen vorgesehene Intensivierung der Kontrollen im Strassengüterverkehr und die bessere Durchsetzung des Einhaltens der Verkehrsregeln werden zu einem Mehraufwand bei den Kantonspolizeien und zu einem Ausbau ihrer personellen Mittel führen. Obwohl zwischen dem UVEK und der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren (KKJPD) ein Grobkonzept erarbeitet worden ist, muss die verfeinerte Analyse jedoch abgewartet werden (Frühjahr 1999), um die genaueren Auswirkungen auf den Personalbestand der Kantonspolizeien quantifizieren zu können.

Im Bereich der technischen Vorschriften führen die verkürzten Nachprüffristen für schwere Motorwagen und ihrer Anhänger, die aufgrund des Artikels 7 Abs. 2 des Abkommens notwendig sind, zu einer zusätzlichen Belastung der Kantone, die für die Durchführung dieser Prüfungen zuständig sind. Wegen der höheren Anzahl der

Prüfungen müssen die Kantone ihre Kapazität vergrössern: Infrastrukturanpassungen und -ausbau (Anschaffung zusätzlicher Geräte, bauliche Massnahmen usw.) sowie Rekrutierung und Ausbildung von zusätzlichem Personal.

## 2.6.4 Erläuterungen zu den Bundesbeschlüssen

### 2.6.4.1 Erläuterungen zum Bundesbeschluss zur Verlagerung von alpenquerendem Güterschwerverkehr auf die Schiene (Verlagerungsbeschluss)

Gemäss *Ingress* stützt sich der neue Bundesbeschluss auf Artikel 36<sup>sexies</sup> der Bundesverfassung (Alpenschutzartikel) und enthält Bestimmungen in Ausführung des Abkommens zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Schweiz über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse vom ... 1999 (Landverkehrsabkommen mit der Europäischen Union).

*Artikel 1 Absatz 1* definiert im Sinne des Alpenschutzartikels (Artikel 36<sup>sexies</sup> BV) das generelle Ziel des Bundes, schrittweise mehr alpenquerenden Güterschwerverkehr von der Strasse auf die Schiene zu verlagern. Dazu braucht es ein möglichst koordiniertes Vorgehen von Bund, Kantonen, Bahnen, der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten. Die *Absätze 2 und 3* konkretisieren diese allgemeine Zielsetzung und definieren mengenmässige Zielgrössen. Die Zielerreichung wird an jenem Verkehr gemessen, welcher auf den im Bundesgesetz über den Strassentransitverkehr im Alpengebiet (SR 725.14) definierten alpenquerenden Transitstrassen verbleibt. Bis zum Jahr 2004 sollen der Trend des Verkehrszuwachses gebrochen und das Verkehrsaufkommen auf eine Grössenordnung von 1,2 bis 1,5 Mio. alpenquerende Fahrten pro Jahr stabilisiert werden. Ab dem Jahr 2005 mit der höheren Strassenfiskalität, dem Wegfall der Kontingente und voraussichtlich 2006/07 der Inbetriebnahme des Lötschberg-Basistunnels soll das Strassenverkehrsaufkommen sukzessive zurückgehen. Als Zwischen-Richtgrösse für das Jahr 2008 wird ein Verkehrsaufkommen von 0,7 bis 1 Mio. Fahrten pro Jahr festgelegt, wobei dieser Wert gegenüber dem heutigen Verkehrsaufkommen bereits einem Rückgang um 10 bis 40% entspricht. Mittelfristig soll der alpenquerende Güterschwerverkehr auf der Strasse weiter reduziert werden, so dass spätestens ein Jahr nach Eröffnung des Gotthard-Basistunnels das vom Bundesrat angestrebte Verlagerungsziel des Alpenschutzartikels erreicht wird. Dies entspricht einem Rückgang des Verkehrs gegenüber heute um rund 50 %.

Die angestrebte Verkehrsverlagerung soll nicht durch Zwangsmassnahmen, sondern durch ein Bündel von nichtdiskriminierenden, marktwirtschaftlichen Instrumenten erreicht werden. Der Bund hat in erster Linie über die in *Artikel 2 Absatz 1* erwähnten Massnahmen die Möglichkeit, die Verkehrsentwicklung entsprechend zu steuern, nämlich bei der Gestaltung der Rahmenbedingungen für den Strassen- und den Bahnverkehr, der Zurverfügungstellung der erforderlichen Infrastrukturen und über internationale Vereinbarungen. Diese Massnahmen können, wie in *Absatz 2* erwähnt, durch weitere, "flankierende" vom Bundesrat im Rahmen seiner gesetzlichen Kompetenzen erlassene Massnahmen ergänzt werden, welche die Wirkung der

Kernmassnahmen verstärken oder ergänzen. In der Botschaft (vgl. Ziff. 2.6.2.3) sind die zur Zeit vom Bundesrat geplanten Massnahmen erläutert.

*Artikel 3* regelt gewisse Bereiche zur fiskalischen Abgabe auf Kontingenten nach internationalen Verkehrsabkommen (Schweiz – EU; Schweiz – Drittstaat). Während das Landverkehrsabkommen mit der Europäischen Gemeinschaft für die generelle Regelung der Strassenfiskalität und ihre Tarife eine explizite Bezugnahme auf das System der LSVA beinhaltet, fehlt dieser Bezug bei den in der Übergangsregelung (ab Inkrafttreten bis 2004) enthaltenden Kontingenten für 40-Tonnen- und für Leer- und Leichtfahrten. Zwar enthält das Abkommen teilweise direktanwendbare Bestimmungen zur Höhe der Kontingente und zum anstelle der LSVA zu entrichtenden Tarif, nicht jedoch für die übrigen Bereiche der Abgabenerhebung (z.B. Vollzugs- und Strafbestimmungen etc.) oder die Verwendung der Erträge. Auch andere internationale Verkehrsabkommen (Schweiz – Drittstaat) könnten künftig derartige Kontingentsbestimmungen enthalten, da diesen Ländern aufgrund der Drittstaatenregelung mit den Schweizern vergleichbare, nicht diskriminierende Bedingungen gewährt werden sollten. *Absatz 1* legt deshalb fest, dass für die nicht in den internationalen Verkehrsabkommen speziell geregelten Bereiche der Abgabenerhebung das Bundesgesetz über eine leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabengesetz anwendbar ist und *Absatz 2* legt die Verwendung der Erträge aus diesen Kontingenten fest. Die Erträge aus den Kontingenten werden nach Abzug des Vollzugsaufwandes in erster Linie zur Finanzierung der Massnahmen nach *Absatz 2* verwendet, um die Finanzierung der flankierenden Massnahmen sicherstellen zu können, die nicht zuletzt wegen den in der Übergangsphase gewährten Kontingenten notwendig sind. Dementsprechend können diese Erträge für Beiträge des Bundes an die Kantone zur Intensivierung der Schwerverkehrskontrollen oder für die Förderung des Bahngüterverkehrs eingesetzt werden. Eine weitere Finanzierungsquelle für die flankierenden Massnahmen sind die bereits gemäss heutigen Rechtsgrundlagen für die Förderung des kombinierten Verkehrs zweckgebundenen Teile der Mineralölsteuererträge. Die restlichen Erträge aus den Kontingenten sollen, insbesondere weil die möglichst rasche Realisierung der NEAT für die Verkehrsverlagerung von zentraler Bedeutung ist, direkt in den Fonds zur Finanzierung der Grossprojekte des öffentlichen Verkehrs eingespielen werden. Der Gesamtertrag aus den Kontingenten dürfte pro Jahr rund 100 Mio. Franken betragen. Der Anteil der Kantone am Ertrag der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe von jährlich rund 250 Mio. Fr. in der Übergangsphase wird durch die Regelung für die Kontingentseinnahmen nicht geschmälert.

Nach *Artikel 4* hat der Bundesrat die Kompetenz, die gemäss internationalen Verkehrsabkommen, (insbesondere Landverkehrsabkommen mit der Europäischen Gemeinschaft) möglichen Kontingente für Schweizer zu konkretisieren, indem er die konkrete Anzahl und den Verteilmodus der 40-Tonnen-, Leer- und Leichtfahrtenbewilligungen an Schweizer festlegt. Er berücksichtigt dabei die in *Absatz 2* genannten Rahmenbedingungen.

Gemäss *Artikel 5* beschliesst die Bundesversammlung im Rahmen eines Zahlungsrahmens Mittel zur Finanzierung der flankierenden Massnahmen. Dieser Zahlungsrahmen bezieht sich nicht auf die gesamten für die Umsetzung der

flankierenden Massnahmen erforderlichen Mittel, sondern nur auf jenen Teil, für den nicht bereits eine andere Finanzierungsgrundlage besteht, wie dies z.B. für die Investitionsbeiträge an Terminals im Rahmen von Mehrjahresprogrammen der Fall ist. Die finanziellen Mittel stammen in erster Linie aus Mineralölsteuererträgen und aus den Erträgen der Kontingente nach Artikel 3.

Nach *Artikel 6 Absatz 1* verfolgt der Bundesrat laufend die Verkehrsentwicklung und das Kosten-/Nutzen-Verhältnis der Massnahmen nach Artikel 2 und orientiert die zuständigen parlamentarischen Kommissionen über die Ergebnisse dieser Analysen. *Absatz 2* hält fest, dass für den Fall, dass die Zielgrössen nicht erreicht werden, der Bundesrat dem Parlament über das weitere Vorgehen Bericht erstattet und darlegt, ob zusätzliche Massnahmen opportun sind. Sofern es sich um Massnahmen im Kompetenzbereich des Bundesrates handelt, werden diese im vorerwähnten Bericht dargestellt; Massnahmen im Kompetenzbereich des Parlamentes wären Teil einer entsprechenden Botschaft.

Gemäss *Artikel 7* handelt es sich bei diesem Verlagerungsbeschluss um einen allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss primär zur Regelung einer Übergangsphase. Er soll im Hinblick auf die im Landverkehrsabkommen festgelegte Dauerlösung ab 2006/08 durch ein Ausführungsgesetz zu Art. 36<sup>sexies</sup> BV (Alpenschutzartikel) abgelöst werden, welches insbesondere auch die Umsetzung der Zielsetzung gemäss Artikel 1 Absatz 3 zum Inhalt haben wird. Mit diesem Gesetz soll auch die Rechtsgrundlage für eine Alpentransitabgabe geschaffen werden, die insbesondere zur Realisierung der fiskalischen Schutzklausel (Erhöhung der Fiskalität um 12,5%) benötigt wird. Der Bundesrat wird spätestens im Jahr 2006 eine entsprechende Botschaft vorlegen. Der Verlagerungsbeschluss gilt längstens bis zum Jahr 2010, um sicherzustellen, dass für den Bundesbeschluss zum Zahlungsrahmen für die Förderung des Schienengüterverkehrs welcher bis 2010 gilt, in jedem Fall eine ausreichende Rechtsgrundlage besteht. Der Verlagerungsbeschluss soll gleichzeitig mit dem bilateralen Landverkehrsabkommen in Kraft treten. Er kann jedoch für den Fall, dass sich die Inkraftsetzung des Landverkehrsabkommens verschieben sollte, bereits vorher in Kraft gesetzt werden, damit der Bundesrat rechtzeitig mit der Umsetzung der entsprechenden flankierenden Massnahmen beginnen kann.

Unter dem Begriff *Änderung des geltenden Rechts* wird mit dem vorliegenden Bundesbeschluss das Gesetz über eine leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe dahingehend ergänzt, dass den besonders betroffenen Kantonen (neben Geldern aus den Kontingentseinnahmen während der Übergangsphase) vom Kantonsdrittel der LSVA-Erträge mittels eines Vorabzuges ein finanzieller Beitrag für Schwerverkehrskontrollen zur Verfügung gestellt werden kann. Die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe kann nur wirksam sein, wenn sie konsequent umgesetzt wird. Deshalb sollte die entsprechende Kontrolle intensiv sein und sinnvollerweise mit der Kontrolle anderer Vorschriften verbunden werden.



#### **2.6.4.2 Erläuterungen zum Bundesbeschluss über den Zahlungsrahmen für die Förderung des Schienengüterverkehrs**

Mit dem im Bundesbeschluss über den Zahlungsrahmen für die Förderung des Schienengüterverkehrs festgelegten Betrag von 1'830 Mio. Fr. (Im Durchschnitt pro Jahr 183 Mio Fr. bzw. gegenüber heute eine Zunahme von jährlich 58 Mio. Fr.) ist insbesondere die Sicherstellung der Finanzierung von Abgeltungen und Trassenpreisvergünstigungen im kombinierten Verkehr gewährleistet. Der Zahlungsrahmen wird auf 10 Jahre ausgerichtet, weil die Möglichkeit besteht, dass der Bund z.B. für die Bestellung des Angebots der Rollenden Autobahn am Lötschberg-Simplon Rahmenvereinbarungen über 10 Jahre abschliesst und somit deren finanzielle Grundlage gesichert werden muss.

**Bundesbeschluss****zur Verlagerung von alpenquerendem Güterschwerverkehr auf die Schiene  
(Verlagerungsbeschluss)****vom***Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,*

gestützt auf Artikel 36sexies der Bundesverfassung,

in Ausführung des Abkommens zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Schweiz über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse vom ... 1999

nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom ,

*beschliesst***Art. 1 Ziel**

<sup>1</sup> Der Bund ist bestrebt, zum Schutz des Alpengebietes in Zusammenarbeit mit den Kantonen, den Bahnen, der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten eine sukzessive Verlagerung von alpenquerendem Güterschwerverkehr auf die Schiene zu erzielen.

<sup>2</sup> Für den auf den Transitstrassen im Alpengebiet verbleibenden alpenquerenden Güterschwerverkehr werden folgende Zielgrössen angestrebt:

- a) Bis 2004: Begrenzung des Verkehrsaufkommens auf 1,2 - 1,5 Mio. Fahrten pro Jahr;
- b) Ab 2005: Kontinuierlicher Rückgang des Verkehrsaufkommens;
- c) Spätestens ab 2008: Verkehrsaufkommen von 0,7 - 1 Mio. Fahrten pro Jahr.

<sup>3</sup> Längerfristig sollen der Schienenanteil weiter erhöht und der Güterschwerverkehr nach Absatz 2 weiter reduziert werden.

**Art. 2 Massnahmen**

<sup>1</sup> Die Zielsetzungen gemäss Artikel 1 sollen in erster Linie durch die zeitgerechte und zielgerichtete Umsetzung der Bahnreform, des Gesetzes über eine leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe, des Alpentransitbeschlusses und des bilateralen Landverkehrsabkommens mit der Europäischen Gemeinschaft erreicht werden.

<sup>2</sup> Flankierend dazu trifft der Bundesrat weitere geeignete Massnahmen, insbesondere nach dem Eisenbahngesetz, dem Transportgesetz, dem Bundesgesetz über die

Personenbeförderung und die Zulassung als Strassentransportunternehmung, dem Strassenverkehrsgesetz, dem Umweltschutzgesetz und dem Bundesgesetz über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer, welche dazu beitragen, die Zielgrössen nach Artikel 1 zu erreichen.

### **Art. 3 Abgabe auf Kontingenten gemäss internationalen Verkehrsabkommen**

<sup>1</sup> Auf die Erhebung der Abgabe auf Kontingenten für 40-Tonnen- und Leer- und Leichtfahrten nach der Übergangsregelung des Landverkehrsabkommens mit der Europäischen Gemeinschaft oder nach anderen bilateralen Verkehrsabkommen ist das Gesetz über eine leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe anwendbar, soweit die besonderen Bestimmungen in den internationalen Verkehrsabkommen keine abweichenden Vorschriften enthalten.

<sup>2</sup> Die Erträge aus der Erhebung der Abgabe nach Absatz 1 werden nach Abzug des Vollzugsaufwandes in erster Linie zur Finanzierung der Massnahmen nach Artikel 2 verwendet. Hierfür nicht verwendete Erträge fallen in den Fonds für Eisenbahngrossprojekte.

### **Art. 4 Verteilung der schweizerischen Kontingente**

1 Der Bundesrat regelt für die Schweizer Kontingente nach den internationalen Verkehrsabkommen die Anzahl und die Verteilung der Bewilligungen für 40-Tonnen-, Leer- und Leichtfahrten.

2 Dabei berücksichtigt er insbesondere das Verlagerungsziel gemäss Artikel 1 Absatz 2 und die Wahrung der Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Wirtschaft und der schweizerischen Transporteure.

### **Art. 5 Finanzierung**

Die Bundesversammlung beschliesst soweit erforderlich die Mittel für die Finanzierung der flankierenden Massnahmen gemäss Artikel 2 Absatz 2 mit einem Zahlungsrahmen.

### **Art. 6 Monitoring**

<sup>1</sup> Der Bundesrat beobachtet und analysiert laufend die Verwendung der Mittel, die Wirksamkeit der Massnahmen und die Verkehrsentwicklung und orientiert die zuständigen parlamentarischen Kommissionen periodisch über die Ergebnisse.

<sup>2</sup> Werden die Zielgrössen gemäss Artikel 1 Absatz 2 nicht erreicht, unterbreitet er den Eidgenössischen Räten einen Bericht oder eine Botschaft über das weitere Vorgehen und gegebenenfalls über zusätzliche Massnahmen.

### **Art. 7 Übergangs- und Schlussbestimmung**

<sup>1</sup> Dieser Beschluss ist allgemeinverbindlich; er untersteht dem fakultativen Referendum.

<sup>2</sup> Er tritt spätestens gleichzeitig mit dem bilateralen Landverkehrsabkommen mit der Europäischen Gemeinschaft in Kraft.

<sup>3</sup> Er gilt bis zum Inkrafttreten eines Ausführungsgesetzes zu Art. 36<sup>sexies</sup> BV, längstens jedoch bis zum 31.12.2010. Der Bundesrat unterbreitet den Eidgenössischen Räten spätestens 2006 eine Botschaft für ein Ausführungsgesetz zu Art. 36<sup>sexies</sup> BV.

### **Änderung geltenden Rechts**

Das Bundesgesetz über eine leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe wird wie folgt geändert:

#### *Art.10 Vollzug*

<sup>3</sup> *(neu) Vom Kantonsdrittel der Erträge kann speziell betroffenen Kantonen vorab ein finanzieller Beitrag an Schwerverkehrskontrollen zur Verfügung gestellt werden.*

**Bundesbeschluss  
über den Zahlungsrahmen für die Förderung des Schienengüterverkehrs**

vom

---

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,*

gestützt auf den Bundesbeschluss zur Verlagerung von alpenquerendem Güterschwerverkehr auf die Schiene (Verlagerungsbeschluss)<sup>52</sup>

nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom ...<sup>53</sup>

*beschliesst:*

1

Für die Förderung des Schienengüterverkehrs, insbesondere die Abgeltungen und die Trassenpreisvergünstigungen im kombinierten Verkehr, wird ein Zahlungsrahmen von höchstens 1'830 Millionen Franken für die Jahre 2001 bis 2010 bewilligt.

2

Dieser Beschluss ist nicht allgemeinverbindlich; er untersteht nicht dem Referendum.

---

<sup>52</sup> XXXXXXXXXX

<sup>53</sup> BBl 1999 ...

## **Bundesgesetz**

### **über die Umsetzung des Abkommens zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft betreffend den Transport von Waren und Personen auf Schiene und Strasse**

vom

---

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,*

nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom ...

beschliesst:

I

**Das Strassenverkehrsgesetz<sup>54</sup> wird wie folgt geändert:**

*Art. 9*

<sup>1</sup> Le Conseil fédéral édicte des prescriptions sur les dimensions et le poids des véhicules automobiles et de leurs remorques en tenant compte des intérêts de la sécurité routière, de l'économie et de l'environnement, ainsi que des réglementations internationales. Il peut, parallèlement au niveau des redevances routières, fixer le poids autorisé du véhicule ou ensemble de véhicules au maximum à 40 t, respectivement 44 t en cas de transport combiné.

<sup>2</sup> Il détermine la charge par essieu ainsi qu'un rapport approprié entre la puissance du moteur et le poids total du véhicule ou de l'ensemble de véhicules.

<sup>3</sup> Après avoir consulté les cantons, le Conseil fédéral peut prévoir des exceptions pour les véhicules automobiles et les remorques affectés au trafic de ligne et pour ceux qui, en raison de l'usage spécial auquel ils sont destinés, doivent nécessairement avoir des dimensions ou des poids supérieurs. Pour d'autres véhicules, de dimensions ou de poids supérieurs, il prescrit les conditions auxquelles peuvent être autorisées, dans certains cas, des courses nécessitées par les circonstances.

<sup>4</sup> Est réservée toute limitation, indiquée par un signal, des dimensions, du poids et de la charge par essieu des véhicules.

---

<sup>54</sup> SR 741.01

**Das Personenbeförderungsgesetz<sup>55</sup> wird wie folgt geändert:**

Art. 23 Abs. 2 (neu)

<sup>2</sup> Ab Inkrafttreten des Abkommens zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft betreffend den Transport von Waren und Personen auf Schiene und Strasse dürfen grenzüberschreitende Transporte des Personen- und Güterverkehrs nur mit einer entsprechenden Bewilligung ausgeführt werden..

II

<sup>1</sup> Dieser Beschluss untersteht dem fakultativen Referendum.

<sup>2</sup> Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten der Gesetzesänderungen.

---

<sup>55</sup> SR 744.10

## **2.7 Abkommen über den Freien Personenverkehr**

### **2.7.1 Ausgangslage**

Nach Ablehnung des EWR-Abkommens im Dezember 1992 beschloss der Bundesrat, die Beziehungen zur EG mittels bilateraler sektorieller Abkommen zu vertiefen. Diese Absicht fand Bestätigung im Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren vom 29. November 1993. Danach sollten die bilateralen Verhandlungen dazu beitragen, die wirtschaftlichen Nachteile, die sich aus dem EWR-Nein ergaben, zu begrenzen.

Als Antwort auf das schweizerische Verhandlungersuchen präsentierte die EG-Kommission dem EG-Ministerrat im Oktober 1993 ein Gesamtkonzept in Form einer Mitteilung über die künftigen Beziehungen zur Schweiz. Die Kommission befürwortete darin eine Vertiefung der bilateralen Beziehungen auf der Basis eines Gesamtgleichgewichts der gegenseitigen Vorteile. Der Allgemeine Rat der EG befürwortete in seinen Schlussfolgerungen vom 8. November 1993 die Aufnahme von Verhandlungen mit der Schweiz und prägte die Formel des „geeigneten Parallelismus,, (parallelisme approprié) im Sinne eines für beide Seiten ausgewogenen Verhandlungsergebnisses. Auf dieser Grundlage erarbeitete die EG-Kommission in der Folge einen Entwurf für einen Beschluss zur Eröffnung von Verhandlungen mit der Schweiz über den Freien Personenverkehr und unterbreitete diesen im Dezember 1993 dem Ministerrat.

Im Februar 1994 genehmigte der Schweizerische Bundesrat ein Aussprachepapier zur Gesamtstrategie für die bilateralen sektoriellen Verhandlungen mit der EG. Darin war vorgesehen, dass die Schweiz mit der EG auf möglichst vielen und so weit wie möglich gefassten Gebieten in Verhandlungen trete. Zudem musste beachtet werden, dass innerhalb eines jeden Abkommens ein Interessengleichgewicht erreicht werde. Auf die Annahme der Alpeninitiative in der Schweiz am 20. Februar 1994 durch das Schweizer Volk reagierte die EG mit einer Denkpause bei der Vorbereitung für die bilateralen Verhandlungen, um sich gestützt auf die Erläuterungen des Bundesrates Klarheit über das weitere Vorgehen zu verschaffen. Im März 1994 legte das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement dem Bundesrat ein Aussprachepapier zu den bevorstehenden sektoriellen Verhandlungen mit der EG über gegenseitige Liberalisierungen im Personenverkehr vor.

Im Mai 1993 leitete die Kommission dem Rat erneut eine Mitteilung zu, in der sie sich für die Aufnahme von Verhandlungen mit der Schweiz auf der Grundlage der Schlussfolgerungen des Rates vom 8. November 1993 aussprach. Der Rat für Allgemeine Angelegenheiten schloss sich in der Folge der Sicht der Kommission an und beauftragte diese, die Vorbereitungsarbeiten für die Verhandlungsmandate in den vom Rat als vorrangig bezeichneten Bereichen - namentlich auch im Personenverkehr - weiterzuführen.



Im Bereich des Personenverkehrs präsentierte sich die Ausgangslage wie folgt: Es hat sich im Rahmen der Verhandlungen und der folgenden politischen Diskussion um das EWR-Abkommen gezeigt, dass es sich bei der Realisierung des Freien Personenverkehrs um eine innenpolitisch sensible Angelegenheit handelt. Der Bundesrat war daher angesichts der Ausgangslage der bilateralen sektoriellen Verhandlungen – d.h. keine vollumfängliche Teilnahme der Schweiz am Binnenmarkt - bestrebt, auch im Personenverkehr ein Verhandlungsergebnis zu erzielen, das quantitativ und qualitativ unter dem im Rahmen des EWR verhandelten „Acquis communautaire“, liegt. Auf Grund des eingangs geschilderten Verhandlungsablaufs wurde der Freie Personenverkehr gleichsam zwingend Thema der bilateralen sektoriellen Verhandlungen. Wichtigstes Ziel des Bundesrates bei der Verhandlungsführung war es jedoch, dass kein automatischer Übergang zum Freien Personenverkehr erfolgt.

## **2.7.2 Ziele der Verhandlungen**

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 diplômes 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 volets, 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.

Mit Beschluss vom 3. April 1996 hat der Bundesrat sein ursprüngliches Verhandlungsmandat um die folgenden Punkte erweitert (Mandatserweiterung):

- Ab Inkrafttreten des Abkommens sollte Inländerbehandlung für EU-Angehörige in der Schweiz und für Schweizer in der EU realisiert werden.

- Nach 2 Jahren sollte die gegenseitige Aufhebung des Inländervorrangs sowie die Aufhebung der auf EU-Bürger beschränkten Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen erfolgen. Zudem sollten präferentielle Kontingente für EU-Angehörige vorgesehen werden.

- Nach 5 Jahren sollten Verhandlungen über die Aufgabe der Kontingente und der Schutzklausel aufgenommen werden.

In der Folge wurden die Verhandlungen auf der Basis der Mandatserweiterung weiter geführt, und es konnte schliesslich ein auf diesem erweiterten Ansatz aufbauendes Verhandlungsergebnis erzielt werden (Details siehe nachfolgend).

## **2.7.3 Inhalt des Abkommens**

### **2.7.3.1 Der Personenverkehr im engeren Sinn**

#### **2.7.3.1.1 Der Freie Personenverkehr in der EU**

Die Regeln des Freien Personenverkehrs – wie sie innerhalb der EU bereits zur Anwendung kommen - gelten grundsätzlich nach Ablauf der Übergangsfrist auch für die Schweiz<sup>56</sup>. Das bilaterale Abkommen sieht einen schrittweisen, nicht automatischen Übergang zum freien Personenverkehr vor. Die konkrete Übergangsregelung wird unter Ziff. 2.7.3.1.2 umfassend dargestellt.

Der Freie Personenverkehr, der bereits im EWG-Vertrag in den Art. 48 ff definiert wurde, umfasst die Freizügigkeit der Arbeitnehmer und der Selbständigerwerbenden, d.h. alle Bürger der EU können ihren Arbeitsplatz und ihren Aufenthaltsort innerhalb des Binnenmarktes frei wählen und geniessen dort dieselben Rechte wie die inländische Bevölkerung. Voraussetzung für die Inanspruchnahme des Aufenthaltsrechts ist die Aufnahme einer selbständigen oder unselbständigen Tätigkeit; es gibt im Binnenmarkt keine Freizügigkeit der Arbeitslosen (Leistungsexport der Leistungen der Arbeitslosenversicherung während maximal 3 Monaten).

Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer umfasst das Gleichbehandlungsgebot, resp. das Diskriminierungsverbot. Es sieht die Abschaffung sämtlicher auf der Staatsangehörigkeit beruhender Unterschiede in der Behandlung von Arbeitnehmern der Vertragsparteien in bezug auf Beschäftigung, Entlohnung und sonstige Arbeitsbedingungen vor; diese geniessen die gleichen sozialen und steuerlichen Vergünstigungen sowie Ausbildungsrechte wie die eigenen Staatsangehörigen. Sie können zudem den

---

<sup>56</sup> Die Übergangsfrist dauert grundsätzlich 12 Jahre; die Anwendung des „Acquis communautaire“, im Bereich des Freien Personenverkehrs erfolgt aber bereits nach 5 Jahren, allerdings unter dem Vorbehalt der Wiedereinführung von Begrenzungsmaßnahmen (einseitige Schutzklausel).

gleichen Vorrang auf dem Arbeitsmarkt wie die eigenen Staatsangehörigen geltend machen.

Vorbehältlich der aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit gerechtfertigten Beschränkungen haben die Arbeitnehmer das Recht, sich im Gebiet eines Vertragsstaates frei zu bewegen und aufzuhalten, um eine Beschäftigung aufzunehmen oder auszuüben; sie haben Anspruch auf volle berufliche und geographische Mobilität.

Die Freizügigkeitsregeln sehen auch den Familiennachzug vor. Ehegatten und Verwandte in absteigender Linie unter 21 Jahren sowie Verwandte in auf- und absteigender Linie, die unterstützt werden, haben, ungeachtet ihrer Staatsangehörigkeit das Recht auf Wohnsitznahme beim Arbeitnehmer. Der Ehegatte und die Kinder haben ihrerseits das Recht, einer Arbeit nachzugehen.

Wanderarbeitnehmer haben auch ein Recht, nach Beendigung einer Beschäftigung in einem anderen Vertragsstaat, unter gewissen Voraussetzungen dort zu verbleiben. Das Verbleiberecht steht zunächst Arbeitnehmern zu, die wegen Erreichens des Rentenalters ihre Beschäftigung aufgeben, sofern sie in den letzten 12 Monaten eine Beschäftigung ausgeübt und sich seit mindestens 3 Jahren im Mitgliedstaat aufgehalten haben. Es gilt auch für Arbeitnehmer, die infolge dauernder Arbeitsunfähigkeit ihre Beschäftigung aufgeben. Schliesslich wird das Verbleiberecht auch dann erworben, wenn der Arbeitnehmer nach dreijährigem Beschäftigungsaufenthalt eine Tätigkeit in einem benachbarten Vertragsstaat aufnimmt, als Grenzgänger aber regelmässig an seinen Wohnort zurückkehrt. Dieses Verbleiberecht wird auch auf die Familienmitglieder ausgedehnt.

Zur Ein- und Ausreise genügt ein gültiger Personalausweis und Reisepass. Auf Vorlage des Einreisedokumentes sowie einer Arbeitsbescheinigung wird dem Arbeitnehmer eine Aufenthaltsbescheinigung ausgestellt, die allerdings bloss deklaratorischer Natur ist und bei unbefristeten, überjährigen Arbeitsverhältnissen 5 Jahre beträgt. Beim unterjährigen Arbeitsverhältnis (Kurz-, Saisonaufenthalt) wird ein der Dauer des Arbeitsverhältnisses entsprechender Aufenthaltsausweis ausgestellt. Kein Aufenthaltsausweis benötigen Arbeitnehmer, die eine Erwerbstätigkeit von voraussichtlich weniger als drei Monaten Dauer ausüben. Dies gilt auch für Touristen für Aufenthalte bis drei Monate.

Gemäss „Acquis,, geniessen auch selbständig Erwerbstätige, die sich in einem Vertragsstaat niederlassen oder grenzüberschreitende Dienstleistungen erbringen, Freizügigkeit. Die Niederlassungsfreiheit umfasst das Recht zur Aufnahme und Ausübung einer selbständigen Erwerbstätigkeit, sowie die Gründung und Leitung von Unternehmen nach den Bestimmungen des Aufnahmestaates, wie sie für seine eigenen Staatsangehörigen gelten. Die selbständig Erwerbstätigen haben wie die Arbeitnehmer Anspruch auf Familiennachzug.

Die Dienstleistungsfreiheit betrifft Leistungen, die zeitlich beschränkt und grenzüberschreitend erbracht werden. Darunter fallen insbesondere gewerbliche, kaufmännische, handwerkliche und freiberufliche Tätigkeiten. Sie berechtigt den Dienstleistenden zur Überschreitung der Grenze und zum Aufenthalt während der Dauer der Leistungserbringung. Die Dienstleistungsfreiheit wird im Abkommen aber nur im Sinne der grenzüberschreitenden personenbezogenen Dienstleistungserbringung und nicht vollumfänglich im Sinne des „Acquis communautaire“, einbezogen (vgl. Ziff. 2.7.3.1.3).

Die Freizügigkeit der Nichterwerbstätigen ist in der EU erst seit dem 1. Juli 1992 geregelt. Sie umfasst die folgenden Kategorien: Rentner, Studenten und übrige Nicht-erwerbstätige. Sie haben das Recht, sich mit ihren Familienangehörigen in irgendeinem Vertragsstaat aufzuhalten, wenn sie gegen Krankheit versichert sind und über genügend finanzielle Mittel verfügen, so dass sie nicht der Sozialhilfe zur Last fallen.

Das Freizügigkeitsrecht steht unter dem „Ordre-public-Vorbehalt“, Die Freizügigkeit kann Beschränkungen unterworfen werden, die aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit gerechtfertigt sind.

Vorbehalt der Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung: Die Vorschriften über die Freizügigkeit sind nicht auf die Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung anwendbar. Der Vorbehalt bezieht sich auf Tätigkeiten in der öffentlichen Verwaltung, die mit der Ausübung öffentlicher Gewalt verbunden sind oder auf die Wahrung der allgemeinen Belange des Staates oder anderer öffentlicher Körperschaften gerichtet sind.

Die seit 1992 (Ablehnung des EWR-Abkommens durch das Schweizer Volk) eingetretenen Entwicklungen, das heisst der Vertrag von Maastricht (Unionsvertrag) und der Amsterdamer Vertrag – insbesondere der durch die Überführung des Schengener Abkommens vorgesehene Abbau der Grenzkontrollen - bilden nicht Gegenstand des bilateralen Abkommens und werden daher auch nach Ablauf der Übergangsfrist nicht übernommen.

Eine präzisere Schilderung des „Acquis“, im Bereich des Freien Personenverkehrs findet sich in der Botschaft zur Genehmigung des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum EWR (92.052).

### **2.7.3.1.2 Schrittweiser Übergang zum Freien Personenverkehr**

Wie einleitend bereits festgestellt wurde, hat der Bundesrat im Rahmen der sektoriellen Verhandlungen ein Abkommen ausgehandelt, das einen schrittweisen, nicht automatischen Übergang zum Freien Personenverkehr vorsieht. Der Freie Personenverkehr wird erst nach Ablauf der Übergangsfrist, d.h. erstmals nach 5 Jahren, definitiv aber erst nach 12 Jahren (unter Vorbehalt der konsensuellen Schutzklausel; Ziff. 2.7.3.1.5.a) eingeführt.

Im Dossier Personenverkehr wurden die folgenden Bereiche verhandelt:

- Freizügigkeit für Erwerbstätige (Arbeitnehmer und Selbständige)
- Freizügigkeit für Nichterwerbstätige (Studenten, Rentner und andere Nichterwerbstätige)

sowie die flankierenden Politiken:

- Anerkennung von Diplomen und Berufsausbildungen
- Koordination der Sozialversicherungssysteme

Bereits ab Inkrafttreten des Abkommens gilt Inländerbehandlung (National Treatment) für EU-Angehörige in der Schweiz und für die Schweizer in der EU. Neu wird für EU-Angehörige ab Inkrafttreten ein Anspruch auf Bewilligungserteilung (auf Grund der Reziprozität auch für Schweizer in der EU) unter den Voraussetzungen der Kontingentierung, des Inländervorrangs und der Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen bestehen. Gleichzeitig werden präferentielle Kontingente (Daueraufenthalt: 15'000; Kurzaufenthalt: 115'500) für EU-Angehörige geschaffen. Ab Inkrafttreten besteht zudem die Möglichkeit der Anrufung einer konsensuellen Schutzklausel (Ziff. 2.7.3.1.5.a).

Nach 2 Jahren ab Inkrafttreten des Abkommens wird der Inländervorrang gegenseitig aufgehoben. Gleichzeitig erfolgt für EU-Angehörige die Aufhebung der (diskriminierenden) Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen. Diese wird abgelöst durch die sogenannten flankierenden Massnahmen (vgl. Ziff. 2.7.6).

Die Schweiz kann aber an der Kontingentierung während 5 Jahren ab Inkrafttreten des Abkommens festhalten. Im sechsten Jahr erfolgt damit die erstmalige Einführung des Freien Personenverkehrs „quasi auf Probe“. Im Rahmen einer besonderen Schutzklausel (Ventilklausel) kann die Schweiz aber auch nach dem 5. Jahr wieder Kontingente einführen, wenn die Einwanderung das Mittel der letzten drei Jahre um mehr als 10% überschreitet. In diesem Fall kann die Schweiz die Einwanderung während der 2 folgenden Jahren auf das Mittel der letzten drei Jahre plus 5% beschränken. Diese Wiedereinführung von Begrenzungsmaßnahmen erfolgt temporär, einseitig, und ohne die Gefahr von Retorsionsmassnahmen.

Das Abkommen wurde grundsätzlich für eine erstmalige Zeitperiode von sieben Jahren abgeschlossen. Vor Ablauf von sieben Jahren ab Inkrafttreten des Abkommens hat die Schweiz die Möglichkeit, sich im Rahmen eines referendumsfähigen Bundesbeschlusses über dessen Weiterführung auszusprechen. Wenn das Referendum zustande kommt, kann das Schweizer Stimmvolk über dessen Weiterführung abstimmen. Die EU ihrerseits wird das Abkommen stillschweigend weiterführen.

Nach 12 Jahren gilt die Freizügigkeit unter Vorbehalt der Anrufung der konsensuellen Schutzklausel (Ziff. 2.7.3.1.5. a) unbeschränkt.

Besondere Bestimmungen gelten während der Übergangsfrist<sup>57</sup> für verschiedene Bereiche in Abweichung vom „Acquis communautaire,,:

- Kurzaufenthalter
- Grenzgänger
- Umwandlung in Jahresaufenthalterbewilligung
- Selbständig Erwerbstätige
- Rückkehrrecht

Kurzaufenthalter, die sich im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Abkommens bereits im anderen Mitgliedstaat aufhalten und eine Erwerbstätigkeit ausüben, haben das Recht auf Erneuerung der Bewilligung. Eine Ausschöpfung der Kontingente kann ihnen nicht entgegen gehalten werden. Der Wechsel zum Daueraufenthalt bleibt aber kontingentiert.

Grenzgänger haben während der Übergangsfrist Anspruch auf berufliche und geographische Mobilität nur innerhalb der Grenzzonen.

Das Recht auf Umwandlung einer Kurzaufenthalter in eine Daueraufenthalterbewilligung bleibt während der Übergangsfrist bestehen. Es besteht nach Aufhalten von 30 Monaten insgesamt. Die Umwandlung wird neu an die Kontingente angerechnet. Nach Ablauf der Übergangsfrist besteht keine Umwandlungsmöglichkeit im bisherigen Sinne mehr. Der Wechsel zum Daueraufenthalt ist aber jederzeit möglich, wenn ein überjähriger Arbeitsvertrag vorliegt.

Während der Übergangsfrist besteht auch eine Sonderregelung hinsichtlich der Ausübung einer selbständigen Erwerbstätigkeit. Wer eine selbständige Erwerbstätigkeit ausüben will, erhält während einer Einrichtungszeit von sechs Monaten eine auf diesen Zeitraum befristete Aufenthaltsbewilligung. In der Folge erhält der selbständig Erwerbstätige eine fünfjährige Aufenthaltsbewilligung, wenn er den Nachweis erbringt, dass er effektiv eine selbständige Erwerbstätigkeit ausübt.

Besondere Regelungen gelten auch hinsichtlich der Geltendmachung des Rückkehrrechts während der Übergangsfrist. Während sechs Jahren nach der Ausreise wird noch ein privilegierter Anspruch auf ein Kontingent bei der Wiedereinreise vorgesehen (neu: während der Übergangsfrist: Anrechnung an das Kontingent).

### **2.7.3.1.3 Die einzelnen Aufenthaltskategorien**

Das Abkommen übernimmt die Bewilligungskategorien, wie sie im „Acquis,, vorgesehen sind. Es werden demnach ab Inkrafttreten die folgenden Aufenthaltskategorien eingeführt:

#### **a. Daueraufenthalt:**

---

<sup>57</sup> Zur Dauer der Übergangsfrist vgl. oben.

Die Bewilligungsdauer beträgt bei einem überjährigem Arbeitsvertrag 5 Jahre; die Bewilligung wird automatisch verlängert, wenn das Arbeitsverhältnis fortgesetzt wird. Es besteht geographische und berufliche Mobilität sowie ein Recht auf Familiennachzug. Die Niederlassungsbewilligung wird wie bisher an alle EU-Angehörige aufgrund von Niederlassungsvereinbarungen oder Gegenrechtserwägungen erteilt. Sie ist unbefristet und wird bedingungslos erteilt und geht weiter als die Aufenthaltsbewilligung gemäss „Acquis,,.

b. Kurz-/Saisonaufenthalt:

Das Saisonierstatut fällt mit Inkrafttreten des Abkommens dahin; es wird ersetzt durch ein eurokompatibles Kurzaufenthalterstatut. Die Bewilligungsdauer ist gebunden an die Dauer des Arbeitsvertrages (unterjährige Arbeitsverhältnisse). Es besteht ein Recht auf Familiennachzug sowie auf berufliche und geographische Mobilität.

c. Grenzgänger:

Die Pflicht zur täglichen Rückkehr an den Wohnort wird durch eine wöchentliche Heimkehrpflicht ersetzt. Ein Voraufenthalt von 6 Monaten in der benachbarten Grenzzone wird nicht mehr verlangt. Die Bewilligungsdauer beträgt 5 Jahre. Es besteht ein Recht auf Verlängerung der Bewilligung und auf Mobilität (während einer Übergangsfrist von 5 Jahren nur in der Grenzzone). 5 Jahre nach Inkrafttreten des Abkommens fallen die Grenzzonen dahin.

d. Dienstleistungserbringer:

Das Abkommen sieht auch eine Liberalisierung der personenbezogenen, grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung vor. In den Bereichen, in denen ein Dienstleistungsabkommen zwischen der CH und der EU (z. Bsp. öffentliches Beschaffungswesen) besteht oder abgeschlossen wird, soll die Dienstleistungserbringung nicht durch die Bestimmungen über den Personenverkehr erschwert werden. Für Personen, welche in Anwendung dieses Abkommen Dienstleistungen erbringen, garantiert das Personenverkehrsabkommen das Recht auf Einreise und Aufenthalt für die Dauer der Tätigkeit.

Das Abkommen sieht zudem das Recht der Dienstleistungserbringer (Arbeitnehmer und selbständig Erwerbstätige) vor, sich in einen Gaststaat zu begeben und dort für eine befristete Zeit (90 Arbeitstage pro Kalenderjahr) Dienstleistungen zu erbringen. Während 2 Jahren gilt – wie oben ausgeführt - der Vorbehalt des Inländervorranges und der Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen weiterhin.

Das Recht auf Einreise und Aufenthalt als Dienstleistungserbringer steht auch Arbeitnehmern von Drittstaaten offen, die zur Erbringung einer Dienstleistung von einem Unternehmen mit Sitz in einem Vertragsstaat in einen anderen entsandt werden.

Die nationalen Regeln des Gaststaates kommen im Dienstleistungssektor noch in den folgenden Bereichen zur Anwendung:

- Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen im Sinne der EG-Entsenderichtlinie

- Arbeitsvermittlung und Personalverleih
- Finanzdienstleistungen, deren Ausübung eine vorgängige Genehmigung und eine Beaufsichtigung (contrôle prudentiel) erfordert.
- wenn zwingende Gründe des Allgemeininteresses vorliegen.

Zusammenfassend lassen sich die wichtigsten Verbesserungen durch den Abschluss des bilateralen Abkommens im Personenverkehr gegenüber der heutigen Ausländerregelung wie folgt zusammenfassen:

- Anspruch auf Bewilligungserteilung für Erwerbstätige unter dem Vorbehalt der Kontingentierung, des Vorrangs der inländischen Arbeitnehmer und der Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen (während der Übergangsfrist, siehe oben).
- Aufenthaltsrecht für Nichterwerbstätige (Rentner, Studenten und übrige Nichterwerbstätige).
- Inländergleichbehandlung (National Treatment)
- Zugang zur selbständigen Erwerbstätigkeit
- Geographische und berufliche Mobilität
- Anspruch auf Familiennachzug
- Recht auf Erwerbstätigkeit der Familienangehörigen
- Automatische Verlängerung der Bewilligung
- Verbleiberecht nach Beendigung der Beschäftigung
- Rückkehrrecht

#### **2.7.3.1.4 Weitere Besonderheiten des Abkommens**

##### a. Gemischte Kommission/Schutzklausel (Art. 14, Accord)

Es wird eine Gemischte Kommission (Comité mixte) eingesetzt, die für das gute Funktionieren des Abkommens verantwortlich ist. Zu diesem Zweck kann sie Empfehlungen formulieren und in den vom Abkommen vorgesehen Fällen Entscheide fällen. Für Entscheide der Gemischten Kommission wird Einstimmigkeit verlangt.

Im Falle einer starken Zunahme der Einwanderung, resp. von ernsten Problemen ökonomischer oder sozialer Art, kommt die Gemischte Kommission zusammen, um Massnahmen zu beraten, die geeignet sind, die Probleme zu lösen.

##### b. Arbeitsvermittlungssystem Eures (European-Employment-System; Art. 11, Annexe I)

Die Beteiligung der Schweiz am Arbeitsvermittlungssystem Eures ist vorgesehen. Ziel des Eures ist vor allem die Zusammenführung und der Ausgleich von Stellenangeboten und Arbeitsgesuchen; weiter besteht es im Informationsaustausch über die Nachfrage nach (ausländischen) Arbeitskräften und stellt Informationen über die Lohn- und Arbeitsbedingungen in den einzelnen Mitgliedstaaten zusammen.

##### c. Immobilienerwerb (Art. 26, Annexe I)(vgl. Ziff. 2.7.5.5)

Das Freizügigkeitsrecht umfasst auch das Recht, in den anderen Mitgliedstaaten Grundeigentum wie Inländer zu erwerben; die selbständig Erwerbstätigen haben das



Recht, die für die Berufsausübung notwendigen Immobilien zu erwerben. Das Abkommen sieht einen Vorbehalt beim Eigentumserwerb der Kurzaufenthalter und Grenzgänger im Bereich des harten Kerns des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (Lex Koller; SR 211.412.41; Ferienwohnungen, reine Kapitalanlagen und Immobilienhandel) vor. Die Grenzgänger haben neu das Recht, bewilligungsfrei eine Zweitwohnung – nicht aber eine Ferienwohnung - zu erwerben.

### **2.7.3.2 Sécurité sociale**

#### **2.7.3.2.1 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'article 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 Communauté<sup>58</sup> (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° 1408/71<sup>59</sup> (appelé ci-après "règlement 574/72").

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.

Les règlements ont été adaptés au moins une fois par an depuis 1971.

---

<sup>58</sup>Règlement (CEE) no. 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 no.

L 149 du 5 juillet 1971) (codifié par le règlement (CE) no 118/97 du Conseil, du 2 décembre 1996 (JO no. L 28 du 30 janvier 1997); modifié en dernier lieu par le règlement (CE) no. 307/1999 du Conseil, du 8 février 1999 (JO no. L 38 du 12 février 1999).

<sup>59</sup>Règlement (CEE) no. 574/72 du Conseil du 21 mars 1972 relatif à l'application du Règlement 1408/71 (JO no L 74 du 27 mars 1972) (également codifié par le règlement (CE) no 118/97 du Conseil, du 2 décembre 1996); modifié en dernier lieu par le règlement (CE) no. 307/1999 du Conseil, du 8 février 1999.

D'autres dispositions se trouvent dans la directive 98/49<sup>60</sup> (prescriptions minimales nécessaires au maintien des droits acquis dans les régimes complémentaires de pension) ainsi que dans le règlement n° 1612/68<sup>61</sup> sur la libre circulation des travailleurs (appelé ci-après "règlement 1612/68"). L'article 7, paragraphe 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.

### **2.7.3.2.2 Les règles de coordination applicables à la Suisse**

#### **2.7.3.2.2.1 Généralités**

L'article 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 chiffre 2.7.5.2.1.1. 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. 2.7.3.2.2.8) ainsi que par l'article 9, paragraphe 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. 2.7.3.2.2.9).

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

---

<sup>60</sup>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. 1).

<sup>61</sup>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)

circulation des personnes. Elles restent également applicables aux cas qui ne sont pas couverts par l'accord (cf. 2.7.3.2.3).

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 resteront 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'article 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.

#### **2.7.3.2.2 Les dispositions générales du règlement 1408/71**

Le titre premier du règlement, formé des articles 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'article 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'article 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'article 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 articles 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'article 10bis, paragraphe premier, 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 IIbis 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 des réductions de prestations contraires aux principes du règlement.

#### **2.7.3.2.2.3 Les dispositions du règlement 1408/71 concernant l'assujettissement à l'assurance**

Le titre II du règlement (art. 13-17bis) 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.

#### **2.7.3.2.2.4 Les dispositions particulières du règlement 1408/71 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.

#### **2.7.3.2.2.4.1 Maladie et maternité**

Le bénéfice des prestations de maladie et de maternité est régi par les articles 18 à 36 du règlement. L'article 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 articles 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 o ù la personne est assurée). Les prestations en espèces sont versées directement par l'Etat compétent, dans la mesure o ù 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'article 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. 2.7.3.2.2.5) 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 articles 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 o ù ils sont assurés, l'article 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'article 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'article 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 - 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.

#### **2.7.3.2.4.2 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. 2.7.3.2.2.4.3).

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.

#### **2.7.3.2.2.4.3 Vieillesse et décès (rentes<sup>62</sup>)**

Délai de carence: Si les périodes d'assurance effectuées dans un pays ne permettent pas d'acquiescer 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. 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. 77-79, 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'assurances 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

---

<sup>62</sup>Für die Kinderzuschüsse und die Waisenrenten vgl. Titel III Kapitel 8 der Verordnung ("Leistungen für unterhaltsberechtigende Kinder von Rentnern und für Waisen").



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.

#### **2.7.3.2.2.4.4 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 - 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'article 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.

#### **2.7.3.2.2.4.5 Prestations en cas de chômage**

Les articles 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 signataires 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 articles 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 articles 67 à 71 du règlement 1408/71 comportent trois éléments principaux:

### 1. 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'article 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.

### 2. L'exportation des prestations

Les articles 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.

### 3. 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.

#### **2.7.3.2.2.4.6 Prestations familiales**

Le service de ces prestations est réglé par les articles 72 à 76 du règlement 1408/71. Le principe de la totalisation est énoncé à l'article 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.

#### **2.7.3.2.2.5 Dispositions du règlement 1408/71 concernant la Commission administrative et le Comité consultatif pour la sécurité sociale des travailleurs migrants**

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.

#### **2.7.3.2.2.6 Dispositions d'application et dispositions transitoires du règlement 1408/71**

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'article 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'article 88. L'article 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 articles 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'article 93 prévoit le recours contre le tiers responsable.

Les articles 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.

#### **2.7.3.2.2.7 Les annexes au règlement 1408/71**

Des annexes numérotées de I à VI complètent le règlement. Elles contiennent principalement des inscriptions 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 IIbis 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.

#### **2.7.3.2.2.8 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.

#### **2.7.3.2.2.9 L'article 7, paragraphe 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.

### **2.7.3.2.3 Conséquences de l'accord sur les branches d'assurance suisses**

#### **2.7.3.2.3.1 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, 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. 2.7.3.2.2.1).

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 (RS 831.40, LPP) 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 règlement<sup>63</sup>.

---

<sup>63</sup>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'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 l'ouverture du droit à une rente italienne est également maintenue. Dans la convention avec l'Allemagne, outre l'article 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.

#### **2.7.3.2.3.2 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 (RS 832.10; LAMal), l'assurée doit avoir été au bénéfice d'une assurance en Suisse durant neuf mois pour prétendre les 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 calculées en fonction des coûts à couvrir. 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 famille qui résident sur leur territoire. L'Allemagne, l'Autriche, la Finlande 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 famille (de personnes assurées obligatoirement en Suisse) résidant en Belgique, en France, en Grèce, en Irlande, en Italie, 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, en Italie, 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 ou Finlande, 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'article 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 assurés. 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. Le contrôle peut s'exercer à l'aide d'un formulaire: les cantons remettent au travailleur en Suisse, dont les membres de famille vivent dans un Etat de l'UE, un formulaire à l'intention de l'assureur choisi. L'institution étrangère du lieu de résidence des membres de la famille inscrit sur le formulaire les personnes qui s'annoncent auprès d'elle et que l'assureur suisse doit affilier. Il en informe par la suite le canton. Si le canton ne reçoit pas le formulaire en retour dans un certain délai, il doit demander au travailleur la preuve que lui et les membres de sa famille sont assurés et, à défaut, procéder à leur affiliation d'office.

Le travailleur doit immédiatement annoncer à son assureur tout changement dans la situation de sa famille susceptible de modifier l'assurance. L'assureur en informe l'organisme cantonal chargé du contrôle de l'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 peut être attribuée à l'Institution commune LAMal selon l'article 18 LAMal.

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, parcequ'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'article 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'article 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.

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. chiffre 2.7.5.2.1.2).

Aide individuelle au paiement des primes: l'article 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 31.12.2001, 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 financière. L'apport global des cantons doit correspondre au minimum à la moitié des subsides fédéraux. Les cantons peuvent diminuer de 50 pour cent au maximum leur contribution lorsque la réduction des primes des assurés de condition économique modeste est garantie.

Une modifications 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 l'octroi d'une aide au paiement 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. Il semble dès lors logique de ne rien changer à la compétence des cantons pour l'application du système. Ces derniers devront garantir que leur régime de réduction des primes respectera le principe de l'égalité de traitement entre assurés. 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'article 65 alinéa 5 LAMal. La mise en oeuvre 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.

Participation aux coûts: une modification de l'article 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 résident 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 accordé 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'article 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'article 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 dont 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'article 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'article 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 articles 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.

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.

Il en va de même s'agissant de la reconnaissance des professions paramédicales (physiothérapeutes, ergothérapeutes, ...), dont la réglementation incombe également au Conseil fédéral au niveau de l'ordonnance.

### **2.7.3.2.3.3 Prévoyance vieillesse, survivants et invalidité**

#### **2.7.3.2.3.3.1 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 (RS 831.10; LAVS; RS 831.20; LAI) 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 (chiffre 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 personne 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 (chiffre 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 détachés 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. 2.7.3.2.2.4.3). Pour pouvoir maintenir ce calcul autonome, la linéarité doit être garantie lors du calcul des rentes partielles. Cela implique une modification de l'article 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 t,ches 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 (chiffre 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 verser 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.

#### **2.7.3.2.3.3.2 Prestations complémentaires**

Les ressortissants communautaires ont droit aux prestations complémentaires selon la loi fédérale sur les prestations complémentaires (RS 831.30, LPC) 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.

#### **2.7.3.2.3.3.3 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'article 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.

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.

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.

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 t,ches semblables.

La directive 98/49 sur la sauvegarde des droits à pension complémentaire concerne en Suisse la prévoyance professionnelle surobligatoire. Les exigences posées par cette directive sont cependant déjà remplies et n'entraînent pas de nouvelles obligations.

#### **2.7.3.2.3.4 Accidents du travail et maladies professionnelles**

S'agissant de l'affiliation à l'assurance suisse, l'article 9 du règlement 1408/71 touche l'assurance facultative pour les indépendants prévue par la loi fédérale sur l'assurance-accidents (RS 832.20, LAA). L'article 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 exposé 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.

### **2.7.3.2.3.5 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 an<sup>64</sup>.

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<sup>65</sup>. 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.

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

---

<sup>64</sup> 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.

<sup>65</sup> Voir note précédente.

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.

#### **2.7.3.2.3.6 Allocations familiales**

L'accord sur la circulation des personnes vise aussi bien la loi fédérale sur les allocations familiales dans l'agriculture (RS 836.1, LFA) 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'article 1er, lettre 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.

#### **2.7.3.2.3.7 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).

### 2.7.3.3 Reconnaissance 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 architectes<sup>66</sup> 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 no 1<sup>67</sup> 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.

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:

---

<sup>66</sup> 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 21.8.85, p. 15, modifiée par la décision 95/1/UE, Euratom, CECA du Conseil de l'Union européenne du 1<sup>er</sup> janvier 1995 en vue de l'adaptation des documents concernant l'adhésion de nouveaux membres à l'UE, JO n° L 1 du 1<sup>er</sup> janvier 1995, p. 1

<sup>67</sup> Directive du Conseil du 21.12.88 relative à un système général de reconnaissance des diplômes d'enseignement supérieur qui sanctionnent des formations professionnelles d'une durée minimale de trois ans

- la directive relative à un deuxième système général de reconnaissance des formations professionnelles<sup>68</sup>, 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 acquise<sup>71</sup>. 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'article 33, alinéa 2, et de l'article 34<sup>ter</sup>, alinéa 1, lettre g de la constitution fédérale, la compétence en matière de reconnaissance des titres étrangers est réglée par la législation<sup>69</sup>. Selon une pratique constante, l'équivalence des titres étrangers a jusqu'à ce jour été prononcée 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'article 33, alinéa 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.*

---

<sup>68</sup> 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

<sup>71</sup> 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 14.3.1998, p. 36).

<sup>69</sup> Art. 45 et 56, al. 5, de la loi fédérale du 19 avril 1978 sur la formation professionnelle (LFPr, RS 412.10)

[Pour ce qui concerne l'architecture, le droit fédéral ne nécessite aucune adaptation. L'Accord conclu avec l'Union européenne prévoit en effet que les architectes formés dans les hautes écoles spécialisées tout comme ceux formés préalablement dans les ETS sont reconnus par l'UE s'ils ont complété leurs études de trois ans par des études postgrades d'une année ou s'ils ont exercé leur profession pendant au moins quatre ans. La possibilité est ainsi donnée aux architectes formés dans les futures hautes écoles spécialisées d'obtenir un diplôme reconnu par le droit européen. La solution proposée par l'Accord est également favorable aux architectes qui exercent déjà leur profession. La Suisse aura par ailleurs la possibilité, ultérieurement, de porter à quatre ans la durée des études d'architecture dans les hautes écoles spécialisées, si une telle solution devait s'avérer judicieuse<sup>70</sup>.]

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.

## **2.7.4 Bedeutung des Abkommens für die Schweiz**

### **2.7.4.1 Auswirkungen auf den Bund**

#### a. Allgemein

Generell lässt sich festhalten, dass selbst bei einer vollständigen Realisierung der Freizügigkeit mit der EU keine massive Einwanderung zu erwarten ist, und dass die Wirtschaft in der Schweiz insgesamt von einer Liberalisierung des Personenverkehrs mit der EU profitieren wird. Trotz stagnierender Lage auf dem Arbeitsmarkt besteht in verschiedenen Branchen, vor allem im hoch qualifizierten Bereich nach wie vor ein Mangel an qualifizierten Fachleuten und Spezialisten. Im Falle eines liberalisierten Personenverkehrs mit der EU verbessern sich die Rekrutierungsmöglichkeiten der Unternehmen, da dann Arbeitskräfte grundsätzlich im ganzen EU-Raum rekrutiert werden können. Es ergeben sich aber auch verbesserte Möglichkeiten des

---

<sup>70</sup> Dans le domaine des équivalences des diplômes d'architectes non universitaires, une divergence est apparue dans le texte de l'Accord. Ce problème doit encore être réglé. Le passage en question de l'annexe III sera de ce fait livré ultérieurement en vue de la procédure de consultation



Kadertransfers ins Ausland, der heute oft erschwert ist. Durch die Verbesserung der Rekrutierungsmöglichkeiten der Unternehmungen und die Erleichterungen beim Kadertransfer profitiert der Wirtschaftsstandort Schweiz von den geplanten Liberalisierungen im Personenverkehr insgesamt. Mit dem Wegfall der Kontingente fünf Jahre nach Inkrafttreten des Abkommens kann die Arbeitsmarktbehörde dagegen nicht mehr darüber entscheiden, wer in die Schweiz zur Erwerbstätigkeit einreist. Einer Zunahme des Wettbewerbs auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt kann insbesondere im tiefer qualifizierten Bereich durch eine verbesserte Qualifizierung der Arbeitskräfte begegnet werden, wie dies bspw. im Rahmen der aktiven arbeitsmarktlichen Massnahmen bei Arbeitslosigkeit bereits heute geschieht.

Aufgrund der Reziprozität haben aber auch die Schweizer freien Zugang zum europäischen Arbeitsmarkt sowie ein gesichertes Aufenthaltsrecht im Rahmen der Teilnahme an europäischen Bildungs- und Forschungsprogrammen. Schliesslich profitieren auch die Auslandschweizer in der EU von einer verbesserten Rechtsstellung.

#### b. Wegfall des Saisonierstatuts

Bereits mit Inkrafttreten des Abkommens fällt das Saisonierstatut mit seinen volkswirtschaftlich und sozialpolitisch problematischen Auswirkungen dahin. Wer einen unterjährigen Arbeitsvertrag vorweist, erhält eine Kurzaufenthalterbewilligung. Es entfallen damit die Dauer der Begrenzung des Aufenthalts auf neun Monate und die Pflicht zur Ausreise während drei Monaten im Jahr. Nach Ablauf der Übergangsfrist fällt auch der insgesamt problematische Umwandlungsmechanismus dahin.

#### c. Flankierende Massnahmen

Zwei Jahre nach Inkrafttreten des Abkommens fallen die beiden wichtigen arbeitsmarktlichen Instrumente, der Inländervorrang und die Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen, dahin. Die flankierenden Massnahmen zur Ablösung der Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen werden unter Ziff. 2.7.6 umfassend dargestellt und erläutert.

#### d. Zulassung zum öffentlichen Dienst

Art. 2 des Beamtengesetzes vom 30. Juni 1927 (BtG; SR 172.221.10) statuiert für die Wahl zum Beamten die Voraussetzung des Schweizer Bürgerrechts. Angesichts des Diskriminierungsverbots besteht hier ein gesetzgeberischer Handlungsbedarf: die Stellen in der nicht hoheitlichen Verwaltung müssen nach dem Gemeinschaftsrecht auch den Staatsangehörigen der anderen Vertragsstaaten offengehalten werden. Vorbehalten bleiben dagegen die Tätigkeiten in der öffentlichen Verwaltung, soweit hoheitliche Befugnisse betroffen sind.

Das neue Bundespersonalgesetz (BPG) trägt dem Gemeinschaftsrecht insofern Rechnung, indem es den Zugang zu Arbeitsplätzen beim Bund nur von der Staatsangehörigkeit abhängig macht, wenn dies für die Erfüllung hoheitlicher Aufgaben notwendig ist. Das Bundespersonalgesetz soll das bisherige Beamtengesetz auf den 1. Januar 2001 ablösen. Der Bundesrat hat die entsprechende Botschaft im

Dezember 1998 zu Handen des Parlamentes verabschiedet. Die Eidgenössischen Räte werden die Vorlage im Verlaufe des Jahres 1999 beraten.

#### **2.7.4.2 Auswirkungen auf die Kantone**

##### **a. Kontingente:**

Bezüglich der Vergabe der Kontingente stellt sich in erster Linie die Frage, wer während der Übergangsfrist über deren Vergabe entscheiden wird, der Bund oder die Kantone? Es gilt zu bedenken, dass bereits nach Wegfall des Inländervorrangs und der Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen die eigentliche arbeitsmarktliche Prüfung entfällt.

Es hat sich das Konzept durchgesetzt, dass während der Übergangsfrist die Kontingente nicht auf die Kantone aufgeteilt werden. Das Abkommen sieht bereits bei Inkrafttreten unter gewissen Bedingungen einen Rechtsanspruch auf Bewilligungserteilung für EU-Bürger vor, aber auch die vollumfängliche berufliche und geographische Mobilität. Die Bewilligungen gelten zudem für die ganze Schweiz, weshalb eine Aufteilung der Kontingente auf die Kantone nicht sinnvoll ist. Zudem könnte die Ausschöpfung der Kontingente in einem Kanton einem EU-Bürger nicht entgegengehalten werden, wenn in einem anderen Kanton noch Kontingente verfügbar sind. Die Konzentration der Kontingente beim Bund löst daher die Frage allfälliger kantonaler Verknappungserscheinungen. Eine solche Lösung darf aber nicht dazu führen, dass die Kantone ihre Vollzugsaufgabe im Ausländerbereich verlieren. Der Vollzug und der Entscheid über die Kontingente soll daher bei den Kantonen belassen werden. Angesichts des – vorläufig noch bedingten - Rechtsanspruchs auf Zulassung wird die Vollzugskompetenz der Kantone allerdings stark relativiert.

##### **b. Wegfall des Saisonierstatuts:**

Der Wegfall des Saisonierstatuts wird sich in erster Linie in den Kantonen auswirken, da diese die Mehrzahl der Saisonbewilligungen erteilen. Das heisst aber nicht, dass die Kantone nicht weiter Bewilligungen für saisonale Tätigkeiten erteilen könnten, diese werden jedoch in der Form einer Kurzaufenthalterbewilligung ausgestellt. Die Form der saisonalen Tätigkeit wird auch in Zukunft von Bedeutung sein, obwohl mit der Rezession in den letzten Jahren ein starker Rückgang der Saisonierbewilligungen zu verzeichnen war. Was wegfällt, ist das heutige Saisonierstatut, d.h. die zwingende Verpflichtung, nach der Saison die Schweiz zu verlassen.

##### **c. Grenzgängerregelung:**

Die Liberalisierungen im Rahmen des Abkommens dürften sich im Grenzraum möglicherweise durch eine Verschärfung der Konkurrenz auswirken. Bei den Grenzgängern wird eine massgebliche Liberalisierung bereits 2 Jahre nach Inkrafttreten des Abkommens eintreten, d.h. nach dem Wegfall des Inländervorrangs und der Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen. Die Grenzgänger geniessen ab diesem Zeitpunkt vollumfängliche Freizügigkeit innerhalb der Grenzzonen und sind keinen weiteren arbeitsmarktlichen Beschränkungen unterworfen. Falls sich in diesem

Bereich effektiv Schwierigkeiten ergeben würden, müsste die Schutzklausel angerufen werden.

### **2.7.4.3 Steuerrechtliche Aspekte**

#### **2.7.4.3.1 Steuerrechtliche Bestimmungen im Abkommen**

Das Abkommen geht in Artikel 22 auf das Verhältnis der Abkommensvorschriften zum Steuerrecht ein. Nach Absatz 1 werden die Bestimmungen der zwischen den Vertragsstaaten abgeschlossenen Doppelbesteuerungsabkommen (DBA) vom vorliegenden Abkommen nicht berührt und insbesondere nimmt das Abkommen keinerlei Einfluss auf den Grenzgängerbegriff, wie er in den verschiedenen DBA verwendet wird.

Nach der Vorschrift von Absatz 2 darf keine Abkommensbestimmung dahingehend interpretiert werden, dass sie die Vertragsstaaten daran hindert, bei der Anwendung der einschlägigen Bestimmungen ihrer Steuergesetzgebung eine Unterscheidung für Steuerpflichtige zu treffen, die sich nicht in vergleichbaren Verhältnissen befinden, insbesondere was den Ort ihrer Ansässigkeit betrifft. Artikel 9 Absatz 2 des Anhangs 1 hält zudem fest, dass alle Arbeitnehmer und ihre Familienmitglieder, ungeachtet ob Schweizer oder EU-Bürger, Anspruch auf die gleichen steuerlichen und sozialen Vorteile haben sollen.

Absatz 3 wiederholt den im ersten Absatz formulierten Vorbehalt und bekräftigt den Vorrang des Steuerrechts der Vertragsstaaten, der DBA und anderer steuerlicher Vereinbarungen, was die Sicherung der Besteuerung, den Steuerbezug und die Massnahmen zur Bekämpfung der Steuerverkürzung betrifft.

#### **2.7.4.3.2 Auswirkungen**

Der in Artikel 22 Absatz 1 formulierte Vorbehalt zugunsten der DBA der Vertragsstaaten bedeutet, dass die in den Artikeln 7 und 13 sowie in den Artikeln 29 und 33 (Uebergangsbestimmungen) des Anhangs 1 umschriebenen **Grenzgängerbegriffe** nur für die Regelung des Personenverkehrs und der Aufenthaltstitel, nicht aber für den Bereich der Besteuerung Anwendung finden. Das Steuerrecht wird sich also wie bis anhin auf einen eigenen Grenzgängerbegriff stützen können. Die Steuerbehörden haben für die Bestimmung dieses Begriffs auf die jeweiligen DBA zwischen den Vertragsstaaten abzustellen. In den Fällen, in denen das DBA oder eine dazugehörige Zusatzvereinbarung auf eine Definition des Grenzgängerbegriffs verzichtet (wie z.B. im Verhältnis mit Italien und im Verhältnis des Kantons Genf mit Frankreich) ist nicht etwa auf die Umschreibungen in Anhang 1 des Abkommens abzustellen. Auch in Fällen, in denen der Begriff des Grenzgängers im DBA selbst oder in einer Zusatzvereinbarung nicht definiert ist, bleibt es ausschliesslich eine Frage der Anwendung des betreffenden DBA, einen derartigen Begriff zu umschreiben und auszulegen. Aus diesem Grunde ergibt sich auch dort, wo eine solche ausdrückliche Umschreibung fehlt, keine Aenderung gegenüber dem

geltenden Recht. Es ist also auch im Verhältnis zu Italien und im Verhältnis zwischen Genf und Frankreich bei den Grenzgängern auf das Kriterium der grundsätzlich täglichen Rückkehr vom Arbeitsort an den Wohnort abzustellen. Die Ausweitung des Begriffs auf die Wochenaufenthalter, wie dies in Anhang 1 zum Abkommen vorgesehen ist, hat für die Besteuerung keine Bedeutung.

Der in Absatz 2 von Artikel 22 formulierte **Gleichbehandlungsgrundsatz** verbietet den Vertragsstaaten, bei der Anwendung ihrer einschlägigen steuerrechtlichen Bestimmungen Steuerpflichtige unterschiedlich zu behandeln, die sich, insbesondere hinsichtlich des Orts ihrer Ansässigkeit in **vergleichbaren** Verhältnissen befinden. Alle von der Schweiz mit EU-Staaten abgeschlossenen DBA enthalten ebenfalls eine Gleichbehandlungsklausel. Nach den DBA ist eine ungleiche Behandlung von Staatsangehörigen der beiden Vertragsstaaten dann unzulässig, wenn sich diese Personen, insbesondere hinsichtlich ihrer Ansässigkeit, in **gleichen** Verhältnissen befinden. Das Diskriminierungsverbot von Artikel 22 Absatz 2 des Abkommens ist also etwas strenger als dasjenige der jeweiligen DBA. Sobald nämlich die Verhältnisse zweier Steuerpflichtiger mit Blick auf ihre Ansässigkeit **vergleichbar** sind (sie müssen nicht tatsächlich gleich sein), spielt das Gleichbehandlungsgebot des Abkommens. Die praktische Auswirkung dieser Ausweitung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ist schwierig abzuschätzen, dürfte jedoch nach jetziger Beurteilung kaum von grosser Tragweite sein. Die erwähnte Abkommensbestimmung macht zur Zeit keine Anpassung im schweizerischen Steuerrecht notwendig.

Die Frage, ob das Abkommen über den freien Personenverkehr Änderungen bei der schweizerischen **Quellensteuergesetzgebung** notwendig mache, ist aus den nachfolgend dargelegten Gründen ebenfalls zu verneinen. Personen (Schweizer und Ausländer), die ohne steuerrechtlichen Wohnsitz oder Aufenthalt in der Schweiz eine unselbständige Erwerbstätigkeit ausüben und ausländische Arbeitnehmer, welche nicht im Besitz einer fremdenpolizeilichen Niederlassungsbewilligung sind, werden sowohl bei der direkten Bundessteuer<sup>71</sup> als auch nach den Steuergesetzen der Kantone<sup>72</sup> für ihr Einkommen aus unselbständiger Erwerbstätigkeit dem Steuerabzug an der Quelle unterworfen. Nach diesen Bestimmungen unterliegen auch EU-Bürger auf ihrem in der Schweiz erzielten Einkommen aus unselbständiger Erwerbstätigkeit der Quellensteuer. Die Möglichkeit, dass der Steuerpflichtige nachträglich ein ordentliches Veranlagungsverfahren verlangen kann, ist nach geltender Gesetzeskonzeption ausgeschlossen. Uebersteigt jedoch das quellenbesteuerte Bruttoeinkommen einen bestimmten Betrag, ist obligatorisch ein ordentliches Veranlagungsverfahren durchzuführen<sup>73</sup>. In diesen Fällen der nachträglichen Veranlagung kommt der Quellensteuer lediglich die Funktion einer Sicherungssteuer zu; in allen übrigen Fällen, d.h. bei Bruttoeinkommen unterhalb dieses Betrages ist die Quellensteuer definitiv.

---

<sup>71</sup> Art. 83ff. Und Art. 91 des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer (DBG; SR 642.11)

<sup>72</sup> s. Art. 32 und Art. 35 des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG; 642.14)

<sup>73</sup> s. Art. 90 Abs. 2 DBG bzw. Art. 34 Abs. 2 StHG. Gemäss Ziff 2 des Anhanges zur Verordnung über die Quellensteuer bei der direkten Bundessteuer (QStV; SR 642.118.2) beträgt diese Limite zurzeit Fr. 120'000.--.

Allerdings hat der Steuerpflichtige die Möglichkeit, eine Tarifkorrektur oder die Berücksichtigung zusätzlicher, im Quellensteuertarif nicht vorgesehener Abzüge zu verlangen.

Wie bereits erwähnt, sind bei der Quellenbesteuerung von Erwerbseinkünften zwei Kategorien zu unterscheiden. Bei Arbeitnehmern **mit Wohnsitz im Ausland** sieht die geltende gesetzliche Regelung in der Schweiz eine Besteuerung des Erwerbseinkommens an der Quelle nicht nur für Ausländer, sondern auch für Schweizer Bürger vor, wenn sie in der Schweiz bloss für kurze Dauer, als Grenzgänger oder als Wochenaufenthalter tätig sind (vgl. Art. 91 DBG). Bei dieser Kategorie ergeben sich vom Gleichbehandlungsgrundsatz her keine Probleme. Bei der zweiten Kategorie, nämlich bei der Quellenbesteuerung von **in der Schweiz ansässigen Ausländern**, die (noch) nicht im Besitz einer Niederlassungsbewilligung sind (vgl. Art. 83 DBG), d.h. bei den Inhabern einer Aufenthaltsbewilligung, bzw. eines Aufenthaltstitels bis fünf Jahre, wird zwar nicht allein an die Staatsbürgerschaft, sondern insbesondere an das Vorliegen einer bloss befristeten Aufenthaltsbewilligung angeknüpft. Durch die Tatsache jedoch, dass nur Personen ohne schweizerische Staatsbürgerschaft dieser Quellenbesteuerung unterworfen werden, gerät diese Regelung ins Spannungsfeld des Diskriminierungsverbots von Artikel 22 Absatz 2 des Abkommens.

Bei der Prüfung der Frage, ob die Erhebung der Quellensteuer auf Erwerbseinkünften von in der Schweiz ansässigen EU-Bürgern ohne Niederlassungsbewilligung dem Diskriminierungsverbot des Abkommens und der erwähnten Bestimmung im Anhang standhält, ist insbesondere die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshof (EuGH) zu beachten. Im Zusammenhang mit Art. 48 EG-Vertrag hatte sich der EuGH u.a. auch mit der Frage der Gleichbehandlung bei der Besteuerung von Nichtansässigen zu befassen. In seinem Entscheid i.S. Schumacker<sup>74</sup> entschied er, dass die Verweigerung des Splittingtarifs und des Lohnsteuer-Jahresausgleichs bei einer im Ausland ansässigen Person, die praktisch alle Einkünfte in der Bundesrepublik Deutschland erzielte, dem Diskriminierungsverbot zuwiderlaufe.

Allerdings ist festzuhalten, dass die schweizerische Quellensteuer - anders als beim Lohnsteuerabzug in der Bundesrepublik - die familiären Verhältnisse des einzelnen Steuerpflichtigen im Quellensteuerverfahren voll berücksichtigt. Alle kantonalen Quellensteuertarife, in die auch die direkte Bundessteuer eingebaut ist, basieren auf dem Tarif der ordentlichen Veranlagung und berücksichtigen nicht nur die Berufskosten, sondern auch die Sozialabzüge des Steuerpflichtigen. Das schweizerische Quellensteuersystem entspricht damit im Grossen und Ganzen den Anforderungen des EuGH im Bereich des Gleichbehandlungsgebots. Selbst wenn ein Steuerpflichtiger die Berücksichtigung zusätzlicher, im Tarif nicht vorgesehener Abzüge oder Entlastungen (z.B. den Abzug von Beiträgen an die gebundene berufliche Vorsorge, den Abzug von Schuldzinsen, oder die Berücksichtigung der Gemeindesteuer-Anlage) verlangt, muss deswegen das geltende Quellensteuersystem

---

<sup>74</sup> EuGH, Urteil v. 14.2.1995, Rs C-279/93; FA Köln-Altstadt v. Roland Schumacker

nicht geändert werden, weil die kantonalen Quellensteuervorschriften grundsätzlich die Möglichkeit solcher Tarifkorrekturen bzw. die Berücksichtigung zusätzlicher Abzüge im Einzelfall vorsehen.

Dies zeigt, dass aus gegenwärtiger Sicht durch das Abkommen über den freien Personenverkehr bei den gesetzlichen Grundlagen für die Quellenbesteuerung von Einkünften aus unselbständiger Erwerbstätigkeit kein Anpassungsbedarf entsteht.

## **2.7.5 Adaptations nécessaires du droit suisse**

### **2.7.5.1 Rechtsanpassungen / ANAG**

#### a. Notwendige Anpassung des ANAG im Hinblick auf das Abkommen über den freien Personenverkehr

Die Änderung des Artikel 1 ANAG führt dazu, dass für Angehörige eines EG – Mitgliedstaats, ihre Familienangehörige sowie für entsandte Arbeitnehmer in erster Linie das Abkommen über den freien Personenverkehr und hauptsächlich dessen Anhang 1 gilt. Das ANAG bleibt aber auch für diesen Personenkreis subsidiär anwendbar, wenn das Abkommen in einem bestimmten Bereich keine Regelung enthält oder wenn es günstigere Regelungen als das Abkommen vorsieht. Mit dieser Bestimmung wird sichergestellt, dass ihre Rechtsstellung nie schlechter sein kann als diejenige der übrigen Ausländerinnen und Ausländer (Meistbegünstigungsprinzip). Dieser Grundsatz ist auch in Artikel 12 des Abkommens niedergelegt, wonach vorteilhaftere Bestimmungen des Landesrechts weiterhin gelten sollen.

Auf die umfassende Übernahme des Abkommens in einen Gesetzestext wurde, auch im Hinblick auf die laufende Totalrevision des ANAG, verzichtet. Der mit der Europäischen Gemeinschaft ausgehandelte Abkommenstext fasst bereits – anders als das 1992 abgelehnte EWR-Abkommen - den in zahlreichen Verordnungen und Richtlinien enthaltenen „acquis communautaire“, im Bereich des freien Personenverkehrs zusammen und berücksichtigt die besondere Situation unseres Landes. Seine Bestimmungen regeln die Rechtsstellung des Einzelnen direkt. Sie sind inhaltlich hinreichend bestimmt und klar, um als Grundlage für den Entscheid von Einzelfällen zu dienen. Die vom Bundesgericht aufgestellten Anforderungen an die unmittelbare Anwendbarkeit (self – executing) sind damit erfüllt und das Abkommen muss nicht in Landesrecht umgesetzt werden, um Anwendung finden zu können (BGE 120 Ia 10f).

Im Hinblick auf ein allfälliges Inkrafttreten des Abkommens ist geplant, detaillierte Weisungen für die Vollzugsbehörden und nötigenfalls Ausführungsbestimmungen auf Verordnungsebene zu erlassen.

b. Änderung bisherigen Rechts:

Das Bundesgesetz vom 26. März 1931<sup>75)</sup> über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer wird wie folgt geändert:

*Art. 1*

*Dieses Gesetz gilt für Angehörige eines Mitgliedstaates der Europäischen Gemeinschaft, deren Familienangehörige sowie für entsandte Arbeitnehmer nur soweit, als das Abkommen vom ...<sup>76)</sup> zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft sowie ihren Mitgliedstaaten über den freien Personenverkehr keine abweichende Bestimmung enthält oder dieses Gesetz für sie keine vorteilhaftere Rechtsstellung vorsieht.*

*Art. 1a*

*Bisheriger Artikel*

---

<sup>75)</sup> SR 142.20

<sup>76)</sup> AS 1999 ...

## **2.7.5.2 Sécurité sociale**

### **2.7.5.2.1 Droit fédéral**

#### **2.7.5.2.1.1 Transposition générale**

L'article 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'article 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'article 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'article 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.

#### **2.7.5.2.1.2 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'article 13, alinéa 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.

L'article 61, alinéa 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, une possibilité d'échelonnement des primes des assurés résidant dans un Etat de l'UE, par Etat de résidence en fonction des coûts à couvrir dans cet Etat; ceci sera réalisé par l'introduction d'un nouvel alinéa 4 à l'article 61. Les coûts se composent, outre les frais administratifs et les réserves techniques, 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.

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. Selon les cas, il doit aussi être tenu compte, lors de la fixation des primes, du coût des prestations servies en Suisse.

Les modalités de fixation des primes seront réglées par le Conseil fédéral par voie d'ordonnance. 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.

En se basant sur le système actuel de réduction des primes, on prévoit de laisser aux cantons la compétence 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. 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'article 66a alinéa 4 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. Ils doivent également verser ces prestations aux ayant droits concernés. 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'article 66bis, 3e alinéa, 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'article 66 alinéa 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'article 66 alinéa 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'ayant droits.

Un nouvel article 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. 2.7.5.2.1.1).

## La loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal)

Modification du

---

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*

vu le message du Conseil fédéral du.....<sup>1</sup>,  
*arrête:*

### **I**

La loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (LAMal)<sup>2</sup> est modifiée comme il suit:

#### ***Art. 13, al. 2, let. f (nouveau)***

<sup>2</sup>Les assureurs doivent en particulier:

- f. offrir également une possibilité d'assurance-maladie sociale aux personnes soumises à l'assurance qui résident dans un Etat membre de l'Union européenne; dans des cas particuliers, le Conseil fédéral peut excepter, sur demande, certains assureurs de cette obligation.

#### ***Art. 61, al. 4 (nouveau)***

<sup>4</sup> Pour les assurés résidant dans un Etat membre de l'Union européenne, les primes sont échelonnées d'après les coûts intervenus dans chaque Etat membre. Le Conseil fédéral édicte les dispositions sur la fixation des primes de ces assurés et sur l'encaissement de celles-ci.

<sup>5</sup>L'ancien al. 4 devient l'al. 5.

#### ***Art. 66a (nouveau) Réduction des primes pour les assurés résidant dans un Etat de l'Union européenne***

<sup>1</sup>Les cantons accordent des réductions de primes aux assurés de condition économique modeste qui résident dans un Etat membre de l'Union européenne.

---

<sup>1</sup>FF 1999...

<sup>2</sup>RS 832.10

<sup>2</sup> Les cantons effectueront rétroactivement le décompte avec la Confédération relatif aux subsides versées. La Confédération prend à sa charge selon le canton la même part que celle qui résulte du modèle de distribution de l'art. 66, 3<sup>e</sup> alinéa. Les subsides fédéraux proviennent en premier lieu des sommes dont les cantons n'ont pas fait usage, comme le permet l'article 66 al. 5. Les cantons prennent à leur charge les autres coûts.

<sup>3</sup>Le Conseil fédéral règle la procédure pour l'obtention des subsides au sens de l'al. 1, la détermination de leurs montants et leur paiement.

<sup>4</sup>Il peut également édicter des dispositions concernant les assurés résidant dans un Etat membre de l'Union européenne, notamment sur leur droit à la réduction de prime et l'octroi de la prestation.

## **Titre 6: Relation avec le droit européen**

### **Art. 95 a (nouveau)**

L'Accord avec la Communauté européenne et ses Etats membres sur la libre circulation des personnes, son annexe II et les Règlements no 1408/71<sup>3</sup> et no 574/72<sup>4</sup> dans leur version adaptée<sup>5</sup> sont aussi applicables aux personnes visées à l'article 2 du Règlement no 1408/71 et aux prestations dans la mesure prévue par l'article 4 dudit Règlement et dans les limites du champ d'application matériel de la présente loi.

Le Titre 6 devient le Titre 7.

## **II**

<sup>1</sup> La présente loi est sujette au référendum facultatif.

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

---

<sup>3</sup>Règlement (CEE) no. 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 no.

L 149 du 5 juillet 1971) (codifié par le règlement (CE) no 118/97 du Conseil, du 2 décembre 1996 (JO no. L 28 du 30 janvier 1997); modifié en dernier lieu par le règlement (CE) no. 307/1999 du Conseil, du 8 février 1999 (JO no. L 38 du 12 février 1999).

<sup>4</sup>Règlement (CEE) no. 574/72 du Conseil du 21 mars 1972 relatif à l'application du Règlement 1408/71 (JO no L 74 du 27 mars 1972) (également codifié par le règlement (CE) no 118/97 du Conseil, du 2 décembre 1996); modifié en dernier lieu par le règlement (CE) no. 307/1999 du Conseil, du 8 février 1999.

<sup>5</sup>RO 1999.....(RS 0.8.....)

### **2.7.5.2.1.3 Prévoyance vieillesse, survivants et invalidité**

#### **2.7.5.2.1.3.1 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'article 2, alinéa 1, LAVS, prévue dans le projet de révision, doit être reprise dans le présent contexte. En ce qui concerne l'adaptation correspondante de l'article 2, alinéas 2 à 6, LAVS, nous renvoyons au projet de révision de l'assurance facultative AVS/AI.

Le nouvel article 2, alinéa 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'article 102 LAVS sera complété par un alinéa 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, l'arrêté fédéral mentionné ci-après doit également être adapté.

#### *Arrêté fédéral fixant la contribution de la Confédération et des cantons au financement de l'assurance-vieillesse et survivants*

Le nouvel article 102 alinéa 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. La totalité des prestations AVS sera toujours financée par les cantons à hauteur de 3%. Puisque la participation de la Confédération pour les allocations pour impotents sera désormais de 97% (actuellement 17%), sa participation aux autres prestations devra être diminuée en

conséquence (1,14%). La contribution de la Confédération fixée par l'article 1 let. a de l'arrêté s'élève dorénavant à 15,85%.

Comme cet arrêté fédéral modifie l'article 103 LAVS depuis 1985, son adaptation est nécessaire. Cet article doit être modifié dans le cadre de la nouvelle loi sur les salons de jeux et du programme de stabilisation 1998. Vu que ces projets de loi ne seront pas encore en vigueur au moment de la votation, il s'impose de procéder à l'adaptation proposée de l'arrêté fédéral. Suivant l'ordre d'entrée en vigueur de ces lois, des adaptations formelles seront nécessaires. La présente réglementation proposée quant au financement de l'AVS ne devrait pas avoir de conséquences matérielles sur les lois mentionnées.

Un nouvel article 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. 2.7.5.211).

## Loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS)

### **Modification du**

---

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*

vu le message du Conseil fédéral du.....<sup>1</sup>,  
arrête:

I.

La loi AVS <sup>2</sup> est modifiée comme il suit:

#### **Art. 2, al. 1**

Les personnes vivant dans un Etat avec lequel la Suisse n'a pas conclu de convention de sécurité sociale, qui cessent d'être soumises à l'assurance obligatoire après une période d'assurance ininterrompue d'au moins cinq ans, peuvent adhérer à l'assurance facultative.

#### **Art. 102, al. 2 (nouveau)**

L'allocation pour impotent est financée exclusivement par les pouvoirs publics.

### **Troisième Partie: Relation avec le droit européen**

#### **Art. 153 a (nouveau)**

L'Accord avec la Communauté européenne et ses Etats membres sur la libre circulation des personnes, son annexe II et les Règlements no 1408/71<sup>3</sup> et no 574/72<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> FF 1999...

<sup>2</sup>RS 831.10

<sup>3</sup>Règlement (CEE) no. 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 no. L 149 du 5 juillet 1971) (codifié par le règlement (CE) no 118/97 du Conseil, du 2 décembre 1996 (JO no. L 28 du 30 janvier 1997); modifié en dernier lieu par le règlement (CE) no. 307/1999 du Conseil, du 8 février 1999 (JO no. L 38 du 12 février 1999).



dans leur version adaptée<sup>5</sup> sont aussi applicables aux personnes visées à l'article 2 du Règlement no 1408/71 et aux prestations dans la mesure prévue par l'article 4 dudit Règlement et dans les limites du champ d'application matériel de la présente loi.

La Troisième Partie devient la Quatrième Partie.

## II.

<sup>1</sup> La présente loi est sujette au référendum facultatif.

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

---

<sup>4</sup>Règlement (CEE) no. 574/72 du Conseil du 21 mars 1972 relatif à l'application du Règlement 1408/71 (JO no L 74 du 27 mars 1972) (également codifié par le règlement (CE) no 118/97 du Conseil, du 2 décembre 1996); modifié en dernier lieu par le règlement (CE) no. 307/1999 du Conseil, du 8 février 1999.

<sup>5</sup>RO 1999.....(RS 0.8.....)

Projet

## **Arrêté fédéral fixant la contribution de la Confédération et des cantons au financement de l'assurance-vieillesse et survivants**

### **Modification du**

---

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*

vu le message du Conseil fédéral du.....<sup>1</sup>,  
*arrête:*

I.

L'arrêté fédéral du 4 octobre 1985 fixant la contribution de la Confédération et des cantons au financement de l'assurance-vieillesse et survivants<sup>2</sup> est modifié comme il suit:

### **Article premier**

En dérogation à l'article 103 de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants dans sa version du 5 octobre 1984:

- a. La contribution de la Confédération au financement de l'assurance-vieillesse et survivants s'élève, sous réserve de la lettre c, à 15,86 pour cent;
- b. La contribution des cantons s'élève à 3 pour cent des dépenses globales de l'assurance-vieillesse et survivants;
- c. la Confédération finance 97 pour cent de l'allocation pour impotents

II.

Art. 2

1 Le présent arrêté est de portée générale; en vertu du paragraphe II de la modification du 5 octobre 1984 de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants, il n'est cependant pas sujet au référendum.

2 Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

---

<sup>1</sup>FF 1999

<sup>2</sup>RS 831.100

### **2.7.5.2.1.3.2 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 articles 77 alinéa 2 et 78 alinéa 2 LAI nécessitent une adaptation. Il n'y a en revanche dans l'AI aucun arrêté fédéral dérogatoire. L'article 72 alinéa 2 est calqué sur les dispositions correspondantes de la LAVS et fixe les contributions fédérale et cantonale par rapport à l'ensemble des dépenses de l'AI.

Un nouvel article 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. 2.7.5.2.1.1).

## Loi fédérale sur l'assurance-invalidité (LAI)

### Modification du

---

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*

vu le message du Conseil fédéral du.....<sup>1</sup>,  
*arrête:*

I.

La loi fédérale du 19 juin 1959 sur l'assurance-invalidité (LAI)<sup>2</sup> est modifiée comme il suit:

#### **Art. 77, al. 2**

L'allocation pour impotent est financée exclusivement par les pouvoirs publics.

#### **Art. 78, al. 2**

Pour le financement des dépenses annuelles de l'assurance:

- a. la contribution de la Confédération s'élève, sous réserve de la lettre c, à 36,6 pour cent;
  - b. la contribution des cantons s'élève à 12,5 pour cent
  - c. la Confédération finance 87,5 pour cent de l'allocation pour impotents.
- Les articles 104 et 107, 2e alinéa, LAVS, sont applicables par analogie.

### **Quatrième partie: Relation avec le droit européen**

#### **Art. 80 a (nouveau)**

L'Accord avec la Communauté européenne et ses Etats membres sur la libre circulation des personnes, son annexe II et les Règlements no 1408/71<sup>3</sup> et no 574/72<sup>4</sup> dans leur

---

<sup>1</sup>FF 1999....

<sup>2</sup>RS 831.20

<sup>3</sup>Règlement (CEE) no. 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 no. L 149 du 5 juillet 1971) (codifié par le règlement (CE) no 118/97 du Conseil, du 2 décembre 1996 (JO no. L 28 du 30 janvier 1997); modifié en dernier lieu par le règlement (CE) no. 307/1999 du Conseil, du 8 février 1999 (JO no. L 38 du 12 février 1999).

version adaptée<sup>5</sup> sont aussi applicables aux personnes visées à l'article 2 du Règlement no 1408/71 et aux prestations dans la mesure prévue par l'article 4 dudit Règlement et dans les limites du champ d'application matériel de la présente loi.

La Quatrième Partie devient la Cinquième Partie

II.

<sup>1</sup> La présente loi est sujette au référendum facultatif.

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

---

<sup>4</sup>Règlement (CEE) no. 574/72 du Conseil du 21 mars 1972 relatif à l'application du Règlement 1408/71 (JO no L 74 du 27 mars 1972) (également codifié par le règlement (CE) no 118/97 du Conseil, du 2 décembre 1996); modifié en dernier lieu par le règlement (CE) no. 307/1999 du Conseil, du 8 février 1999.

<sup>5</sup>RO 1999.....(RS 0.8.....)

### **2.7.5.2.1.3.3 Loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (LPC)**

Un nouvel article 16a 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. 2.7.5.2.1.1).

## Loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (LPC)

### Modification du

---

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*

vu le message du Conseil fédéral du.....<sup>1</sup>,  
*arrête:*

I

La loi fédérale du 19 mars 1965 sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité ((LPC)<sup>2</sup> est modifiée comme il suit:

#### **Chapitre IV: Relation avec le droit européen**

##### **Art. 16a (nouveau)**

L'Accord avec la Communauté européenne et ses Etats membres sur la libre circulation des personnes, son annexe II et les Règlements no 1408/71<sup>3</sup> et no 574/72<sup>4</sup> dans leur version adaptée<sup>5</sup> sont aussi applicables aux personnes visées à l'article 2 du Règlement no 1408/71 et aux prestations dans la mesure prévue par l'article 4 dudit Règlement et dans les limites du champ d'application matériel de la présente loi.

Le Chapitre IV devient le Chapitre V.

II

<sup>1</sup> La présente loi est sujette au référendum facultatif.

---

<sup>1</sup>FF 1999...  
<sup>2</sup>RS 831.30

<sup>3</sup>Règlement (CEE) no. 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 no. L 149 du 5 juillet 1971) (codifié par le règlement (CE) no 118/97 du Conseil, du 2 décembre 1996 (JO no. L 28 du 30 janvier 1997); modifié en dernier lieu par le règlement (CE) no. 307/1999 du Conseil, du 8 février 1999 (JO no. L 38 du 12 février 1999).

<sup>4</sup>Règlement (CEE) no. 574/72 du Conseil du 21 mars 1972 relatif à l'application du Règlement 1408/71 (JO no L 74 du 27 mars 1972) (également codifié par le règlement (CE) no 118/97 du Conseil, du 2 décembre 1996); modifié en dernier lieu par le règlement (CE) no. 307/1999 du Conseil, du 8 février 1999.

<sup>5</sup>RO 1999.....(RS 0.8.....)

2 Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.



#### **2.7.5.2.1.3.4 Loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité**

De surcroît, l'article 56, alinéa 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.

Un nouvel article 89a LPP 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. 2.7.5.2.1.1).

## Loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP)

### **Modification du**

---

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*

vu le message du Conseil fédéral du.....<sup>1</sup>,  
*arrête:*

I

La loi fédérale du 25 juin 1982<sup>2</sup> sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP) est modifiée comme il suit:

#### ***Art. 56, al. 1, let.g***

##### *Le fonds de garantie*

"g. assume pour l'application de l'article 89a la tâche d'organisme de liaison dans les relations avec les Etats de l'Union européenne. Le Conseil fédéral édicte les dispositions d'exécution."

### **Septième Partie: Relation avec le droit européen**

#### **Art. 89a (nouveau)**

L'Accord avec la Communauté européenne et ses Etats membres sur la libre circulation des personnes, son annexe II et les Règlements no 1408/71<sup>3</sup> et no 574/72<sup>4</sup> dans leur version adaptée<sup>5</sup> sont aussi applicables aux personnes visées à l'article 2 du Règlement no 1408/71 et aux prestations dans la mesure prévue par l'article 4 dudit Règlement et dans les limites du champ d'application matériel de la présente loi.

---

<sup>1</sup>FF 1999...

<sup>2</sup>RS 831.40

<sup>3</sup>Règlement (CEE) no. 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 no.

L 149 du 5 juillet 1971) (codifié par le règlement (CE) no 118/97 du Conseil, du 2 décembre 1996 (JO no. L 28 du 30 janvier 1997); modifié en dernier lieu par le règlement (CE) no. 307/1999 du Conseil, du 8 février 1999 (JO no. L 38 du 12 février 1999).

<sup>4</sup>Règlement (CEE) no. 574/72 du Conseil du 21 mars 1972 relatif à l'application du Règlement 1408/71 (JO no L 74 du 27 mars 1972) (également codifié par le règlement (CE) no 118/97 du Conseil, du 2 décembre 1996); modifié en dernier lieu par le règlement (CE) no. 307/1999 du Conseil, du 8 février 1999.

<sup>5</sup>RO 1999.....(RS 0.8.....)

La Septième Partie devient la Huitième Partie

II

<sup>1</sup> La présente loi est sujette au référendum facultatif.

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

#### **2.7.5.2.1.3.5 L'assurance-libre passage dans la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité**

Un nouvel article 25a 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. 2.7.52.1.1).

## **Loi fédérale sur le libre passage dans la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (Loi sur le libre passage, LFLP)**

### **Modification du**

---

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*

vu le message du Conseil fédéral du.....<sup>1</sup>,  
*arrête:*

#### **I**

La loi fédérale du 17 décembre 1993<sup>2</sup> sur le libre passage dans la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (Loi sur le libre passage, LFLP) est modifiée comme il suit:

### **Section 8: Relation avec le droit européen**

#### **Art. 25a (nouveau)**

L'Accord avec la Communauté européenne et ses Etats membres sur la libre circulation des personnes, son annexe II et les Règlements no 1408/71<sup>3</sup> et no 574/72<sup>4</sup> dans leur version adaptée<sup>5</sup> sont aussi applicables aux personnes visées à l'article 2 du Règlement no 1408/71 et aux prestations dans la mesure prévue par l'article 4 dudit Règlement et dans les limites du champ d'application matériel de la présente loi.

La Section 8 devient la Section 9

#### **II**

<sup>1</sup> La présente loi est sujette au référendum facultatif.

---

<sup>1</sup>FF 1999

<sup>2</sup>RS 831.42

<sup>3</sup>Règlement (CEE) no. 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 no.

L 149 du 5 juillet 1971) (codifié par le règlement (CE) no 118/97 du Conseil, du 2 décembre 1996 (JO no. L 28 du 30 janvier 1997); modifié en dernier lieu par le règlement (CE) no. 307/1999 du Conseil, du 8 février 1999 (JO no. L 38 du 12 février 1999).

<sup>4</sup>Règlement (CEE) no. 574/72 du Conseil du 21 mars 1972 relatif à l'application du Règlement 1408/71 (JO no L 74 du 27 mars 1972) (également codifié par le règlement (CE) no 118/97 du Conseil, du 2 décembre 1996); modifié en dernier lieu par le règlement (CE) no. 307/1999 du Conseil, du 8 février 1999.

<sup>5</sup>RO 1999.....(RS 0.8.....)

2 Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

#### **2.7.5.2.1.4 Loi fédérale sur l'assurance-accidents**

Un nouvel article 115a 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. 2.7.5.2.1.1).

## Loi fédérale sur l'assurance-accidents (LAA)

### Modification du

---

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*

vu le message du Conseil fédéral du.....<sup>1</sup>,  
*arrête:*

I

La loi fédérale du 20 mars 1981<sup>2</sup> sur l'assurance-accidents (LAA) est modifiée comme il suit:

#### **Titre dixième: Relation avec le droit européen**

##### **Art. 115a (nouveau)**

L'Accord avec la Communauté européenne et ses Etats membres sur la libre circulation des personnes, son annexe II et les Règlements no 1408/71<sup>3</sup> et no 574/72<sup>4</sup> dans leur version adaptée<sup>5</sup> sont aussi applicables aux personnes visées à l'article 2 du Règlement no 1408/71 et aux prestations dans la mesure prévue par l'article 4 dudit Règlement et dans les limites du champ d'application matériel de la présente loi.

Le Titre dixième devient le Titre onzième

II

<sup>1</sup> La présente loi est sujette au référendum facultatif.

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

---

<sup>1</sup> FF 1999...

<sup>2</sup> RS 832.20

<sup>3</sup> Règlement (CEE) no. 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 no.

L 149 du 5 juillet 1971) (codifié par le règlement (CE) no 118/97 du Conseil, du 2 décembre 1996 (JO no. L 28 du 30 janvier 1997); modifié en dernier lieu par le règlement (CE) no. 307/1999 du Conseil, du 8 février 1999 (JO no. L 38 du 12 février 1999).

<sup>4</sup> Règlement (CEE) no. 574/72 du Conseil du 21 mars 1972 relatif à l'application du Règlement 1408/71 (JO no L 74 du 27 mars 1972) (également codifié par le règlement (CE) no 118/97 du Conseil, du 2 décembre 1996); modifié en dernier lieu par le règlement (CE) no. 307/1999 du Conseil, du 8 février 1999.

<sup>5</sup> RO 1999.....(RS 0.8.....)



### **2.7.5.2.1.5 Loi fédérale sur l'assurance-chômage et l'indemnité en cas d'insolvabilité**

L'article 13, alinéa 2<sup>bis</sup>, 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'article 14, alinéa 1, lettre 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 10 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'article 14, alinéa 1<sup>bis</sup>, lettre a, remplace l'article 14, alinéa 1, lettre 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 l'occurrence 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'article 14, alinéa 1<sup>bis</sup>, lettre b, remplace l'article 14, alinéa 1, lettre c, LACI. Le motif de libération mentionné à l'article 14, alinéa 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'article 14, alinéa 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'article 14, alinéa 2, LACI ou qui y ont repris domicile seulement après l'événement en question puissent invoquer ce motif de libération.

L'article 14, alinéa 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'alinéa 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'article 14, alinéa 5<sup>bis</sup>, 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'article 18, alinéa 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.

*Projet*

## **Loi fédérale sur l'assurance-chômage et l'indemnité en cas d'insolvabilité (Loi sur l'assurance-chômage [LACI])**

### **Modification du**

---

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*

vu le message du Conseil fédéral du ...<sup>77</sup>,

*arrête:*

I

La loi fédérale du 25 juin 1982<sup>78</sup> sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité est modifiée comme suit:

*Art. 13, al. 2<sup>bis</sup> deuxième phrase (nouveau)*

<sup>2bis</sup> ... La période éducative est prise en compte si elle a duré plus de 18 mois dans le délai-cadre de cotisation et qu'elle a été accomplie en Suisse.

*Art. 1,4 al. 1, 1<sup>bis</sup>, 2, 3 et 5<sup>bis</sup>*

<sup>1</sup> Est libéré des conditions relatives à la période de cotisation, celui qui a été domicilié en Suisse pendant 10 ans au minimum et qui, dans les limites du délai-cadre (art. 9, al. 3), mais pendant plus de 12 mois au total, n'était pas partie à un rapport de travail pour cause de formation scolaire, reconversion ou perfectionnement professionnel, et, partant, n'a pu s'acquitter des conditions relatives à la période de cotisation.

<sup>1bis</sup> Est libéré des conditions relatives à la période de cotisation, celui qui, dans les limites du délai-cadre (art. 9, al. 3), mais pendant plus de 12 mois au total, n'était pas partie à un rapport de travail et, partant, n'a pu s'acquitter des conditions relatives à la période de cotisation, pour l'un des motifs suivants:

---

<sup>77</sup>

<sup>78</sup> RS 837.0

- a. Maladie, accident ou maternité, à la condition que l'assuré ait été domicilié en Suisse pendant la période correspondante.
- b. Séjour dans un établissement de détention, d'éducation au travail ou dans une maison de ce genre situés en Suisse.

<sup>2</sup> Sont également libérées des conditions relatives à la période de cotisation les personnes qui, par suite de séparation de corps ou de divorce, d'invalidité ou de mort de leur conjoint ou pour des raisons semblables ou pour cause de suppression de leur rente d'invalidité, sont contraintes d'exercer une activité salariée ou de l'étendre. Cette règle s'applique uniquement si l'événement en question ne remonte pas à plus d'une année et si la personne concernée était domiciliée en Suisse au moment où il s'est produit.

<sup>3</sup> Les Suisses de retour au pays après un séjour de plus d'un an dans un pays non-membre de l'UE sont libérés des conditions relatives à la période de cotisation durant une année, à condition qu'ils justifient de l'exercice d'une activité salariée à l'étranger. Le Conseil fédéral détermine à quelles conditions les étrangers non-ressortissants de l'UE établis en Suisse sont libérés des conditions relatives à la période de cotisation lorsqu'ils rentrent au pays après un séjour à l'étranger de plus d'un an.

<sup>5bis</sup> Les personnes qui, ayant terminé l'école obligatoire en Suisse, se mettent à la disposition du service de l'emploi, peuvent, pendant le délai d'attente prévu aux 4e et 5e alinéas, participer à un programme d'occupation temporaire. Le Conseil fédéral détermine conformément à l'article 75 les coûts à prendre en compte pour ces programmes.

*Art. 18, al. 5 (nouveau)*

<sup>5</sup> L'alinéa 4 est également applicable à l'assuré qui touche des prestations de vieillesse, qu'il s'agisse d'une prestation ordinaire ou d'une prestation de préretraite, d'une assurance vieillesse étrangère obligatoire ou volontaire.

#### ***Chapitre 4: Relation avec le droit européen***

##### *Art. 121*

L'Accord avec la Communauté européenne et ses Etats membres sur la libre circulation des personnes, son annexe II et les Règlements no 1408/71<sup>3</sup> et no 574/72<sup>4</sup> dans leur version adaptée<sup>5</sup> sont aussi applicables aux personnes visées à l'article 2 du Règlement no 1408/71 et aux prestations dans la mesure prévue par l'article 4 dudit Règlement et dans les limites du champ d'application matériel de la présente loi.

L'actuel chapitre 4 devient le chapitre 5: Référendum et entrée en vigueur.

*L'actuel article 121 devient l'article 122.*

---

<sup>3</sup>Règlement (CEE) no. 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 no. L 149 du 5 juillet 1971) (codifié par le règlement (CE) no 118/97 du Conseil, du 2 décembre 1996 (JO no. L 28 du 30 janvier 1997); modifié en dernier lieu par le règlement (CE) no. 307/1999 du Conseil, du 8 février 1999 (JO no. L 38 du 12 février 1999).

<sup>4</sup>Règlement (CEE) no. 574/72 du Conseil du 21 mars 1972 relatif à l'application du Règlement 1408/71 (JO no L 74 du 27 mars 1972) (également codifié par le règlement (CE) no 118/97 du Conseil, du 2 décembre 1996); modifié en dernier lieu par le règlement (CE) no. 307/1999 du Conseil, du 8 février 1999.

<sup>5</sup>RO 1999.....(RS 0.8.....)

#### **2.7.5.2.1.6 Loi fédérale sur les allocations familiales dans l'agriculture**

Un nouvel article 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. 2.7.5.2.1.1).

## **Loi fédérale sur les allocations familiales dans l'agriculture (LFA)**

### **Modification du**

---

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*

vu le message du Conseil fédéral du.....<sup>1</sup>,  
*arrête:*

I

La loi fédérale du 20 juin 1952<sup>2</sup> sur les allocations familiales dans l'agriculture (LFA) est modifiée comme il suit:

### **III. Relation avec le droit européen**

#### **Art. 12a (nouveau)**

L'Accord avec la Communauté européenne et ses Etats membres sur la libre circulation des personnes, son annexe II et les Règlements no 1408/71<sup>79</sup> et no 574/72<sup>80</sup> dans leur version adaptée<sup>81</sup> sont aussi applicables aux personnes visées à l'article 2 du Règlement no 1408/71 et aux prestations dans la mesure prévue par l'article 4 dudit Règlement et dans les limites du champ d'application matériel de la présente loi.

Le titre III. devient le titre IV.

---

<sup>1</sup>FF 1999...

<sup>2</sup>RS 836.1

<sup>79</sup> Règlement (CEE) no. 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 no. L 149 du 5 juillet 1971) (codifié par le règlement (CE) no 118/97 du Conseil, du 2 décembre 1996 (JO no. L 28 du 30 janvier 1997); modifié en dernier lieu par le règlement (CE) no. 307/1999 du Conseil, du 8 février 1999 (JO no. L 38 du 12 février 1999).

<sup>80</sup> Règlement (CEE) no. 574/72 du Conseil du 21 mars 1972 relatif à l'application du Règlement 1408/71 (JO no L 74 du 27 mars 1972) (également codifié par le règlement (CE) no 118/97 du Conseil, du 2 décembre 1996); modifié en dernier lieu par le règlement (CE) no. 307/1999 du Conseil, du 8 février 1999.

<sup>81</sup> RO 1999.....(RS 0.8.....)

## II

<sup>1</sup> La présente loi est sujette au référendum facultatif.

2 Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.



### **2.7.5.2.2 Droit cantonal**

Les explications concernant la transposition générale figurant sous chiffre 2.7.5.2.1.1 valent par analogie pour les cantons et, 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 cantons et, 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.

### **2.7.5.3 Modification de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger**

#### **2.7.5.3.1 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<sup>er</sup> 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, 2<sup>e</sup> al., 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, 2<sup>e</sup> al., let. b, LFAIE; cf. en outre le commentaire dans le message du Conseil fédéral du 26 mars 1997, FF 1997 II 1160 s.). 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'article 25, 1<sup>er</sup> alinéa, 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 3<sup>e</sup> alinéa, 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.

### **2.7.5.3.2 Commentaire des articles**

#### *Article 5, 1<sup>er</sup> alinéa*

Selon la *lettre 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'établissement (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 *lettre a<sup>bis</sup>*.

La *lettre d* nécessite une simple adaptation rédactionnelle aux modifications des lettres a et a<sup>bis</sup>.

#### Article 7, lettre k

*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'article 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'article 2, 2<sup>e</sup> alinéa, lettre b, LFAIE. L'acquéreur ne sera plus tenu d'aliéner sa résidence secondaire s'il ne l'utilise plus comme telle.*

#### *Article 12, lettre d*

Ce motif de refus ne visera plus que les résidences secondaires au sens de l'article 9, 1<sup>er</sup> alinéa, lettre 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'article 7, lettre 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 intertemporelles 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 s.) peuvent être reprises telles quelles relativement à la présente modification.

#### **2.7.5.3.3 Conséquences pour la Confédération**

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.

#### **2.7.5.3.4 Conséquences pour les cantons**

Les autorités cantonales de première instance aussi 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.

#### **2.7.5.3.5 Programme de la législature**

Il n'est pas fait mention d'une modification de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger.

#### **2.7.5.3.6 Relations avec le droit international**

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 s.), mais il ne les élimine pas.

#### **2.7.5.3.7 Bases juridiques**

##### **2.7.5.3.7.1 Forme juridique des arrêtés**

La modification de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger suit la procédure ordinaire.

**Bundesgesetz  
über den Erwerb von Grundstücken  
durch Personen im Ausland  
(BewG)**

**Änderung vom**

---

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,*

nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom <sup>82)</sup>,

*beschliesst:*

**I**

Das Bundesgesetz vom 16. Dezember 1983<sup>83)</sup> über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland wird wie folgt geändert:

*Art. 5 Abs. 1 Bst. a, a<sup>bis</sup> (neu) und d*

<sup>1</sup> Als Personen im Ausland gelten:

**a.** Angehörige der Staaten der Europäischen Union, die ihren rechtmässigen und tatsächlichen Wohnsitz nicht in der Schweiz haben;

**a.<sup>bis</sup>** *Angehörige anderer ausländischer Staaten, die nicht das Recht haben, sich in der Schweiz niederzulassen;*

**d.** natürliche und juristische Personen sowie vermögensfähige Gesellschaften ohne juristische Persönlichkeit, **die nicht Personen im Ausland nach den Buchstaben a, a<sup>bis</sup> und c sind**, wenn sie ein Grundstück für Rechnung von Personen im Ausland erwerben.

---

<sup>82)</sup> BBl 1999 ...

<sup>83)</sup> SR 211.412.41

*Art. 7 Bst. k (neu)*

Keiner Bewilligung bedürfen:

- k. Angehörige der Staaten der Europäischen Union, die als Grenzgänger in der Region des Arbeitsorts eine Zweitwohnung erwerben.

*Art. 12 Bst. d*

Die Bewilligung wird auf jeden Fall verweigert, wenn:

- d. dem Erwerber einer Zweitwohnung *im Sinne von Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe c*, einer Ferienwohnung oder einer Wohneinheit in einem Aparthotel, seinem Ehegatten oder seinen Kindern unter 20 Jahren bereits eine solche Wohnung in der Schweiz gehört.

II

*Die Schlussbestimmungen der Änderung vom 30. April 1997<sup>84</sup> gelten für diese Änderung analog.*

III

*Referendum und Inkrafttreten*

1 ..

2 ...

Loi fédérale  
**sur l'acquisition d'immeubles  
par des personnes à l'étranger  
(LFAIE)**

**Modification du**

---

---

<sup>84</sup> AS 1997 2086

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*

vu le message du Conseil fédéral du <sup>85)</sup>,

*arrête:*

I

La loi fédérale du 16 décembre 1983 <sup>86)</sup> sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger est modifiée comme il suit:

*Art. 5, 1<sup>er</sup> al., let. a, a<sup>bis</sup> (nouvelle) et d*

<sup>1</sup> Par personnes à l'étranger on entend:

- a. **Les ressortissants des Etats membres de l'Union européenne qui n'ont pas leur domicile légalement constitué et effectif en Suisse;**
- a.<sup>bis</sup> **Les ressortissants des autres Etats étrangers qui n'ont pas le droit de s'établir en Suisse;**
- d. Les personnes physiques ainsi que les personnes morales ou les sociétés sans personnalité juridique, mais ayant la capacité d'acquérir, **qui ne sont pas des personnes à l'étranger au sens des lettres a, a<sup>bis</sup> et c**, lorsqu'elles acquièrent un immeuble pour le compte de personnes à l'étranger.

*Art. 7, let. k (nouvelle)*

Ne sont pas assujettis au régime de l'autorisation:

- j. Les ressortissants des Etats membres de l'Union européenne qui, en tant que frontaliers, acquièrent une résidence secondaire dans la région de leur lieu de travail.

Art. 12, let. d

L'autorisation d'acquérir est refusée en tout état de cause, lorsque:

- d. L'acquéreur d'une résidence secondaire **au sens de l'article 9, 1<sup>er</sup> alinéa, lettre c**, d'un logement de vacances ou d'un appartement dans un apparthôtel, son conjoint ou ses enfants de moins de 20 ans sont déjà propriétaires d'un immeuble de ce genre en Suisse;

---

<sup>85)</sup> FF 1999 ...

<sup>86)</sup> RS 211.412.41

## II

*Les dispositions finales de la modification du 30 avril 1997<sup>87)</sup> sont applicables par analogie à la présente modification.*

## III

Référendum et entrée en vigueur

1  
...

2  
...

### **2.7.5.4 Medizinalpersonen**

Vergleiche Anhang II dieser Vernehmlassungsunterlagen.

### **2.7.5.5 Anwältinnen und Anwälte**

Gestützt auf das bilaterale Abkommen über den freien Personenverkehr haben die Vertragsparteien die notwendigen Massnahmen zu treffen zur gegenseitigen Anerkennung der Diplome, Ausweise und anderer Titel gemäss den Gemeinschaftsrichtlinien, die in Anhang III des Personenfreizügigkeitsabkommens enthalten sind. Im Zusammenhang mit dem Anwaltsberuf hat die Schweiz drei Richtlinien umzusetzen, damit Anwältinnen und Anwälte, die Angehörige von Mitgliedstaaten der EU sind, ihren Beruf auch in der Schweiz ausüben können. Der Entwurf für ein Bundesgesetz über die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte (Anwaltsgesetz, BGFA) ist deshalb mit entsprechenden Bestimmungen ergänzt worden (vgl. Anhang I). Da der Entwurf des Anwaltsgesetzes aber bereits Gegenstand eines Vernehmlassungsverfahrens gewesen war (24.4.-31.8.1997), betrifft das nun durchzuführende Vernehmlassungsverfahren nur die neuen Bestimmungen über die Anwältinnen und Anwälte aus EU-Mitgliedstaaten (Art. 19-33).

---

<sup>87)</sup> RO 1997 2086

## **2.7.6 Flankierende Massnahmen zur Einführung des freien Personenverkehrs**

Um der Gefahr eines allfälligen sozialen Druckes, den das Erscheinen billiger Arbeitskräfte aus EU-Ländern auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt auslösen könnte, entgegenzutreten, hat das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement (EVD) Begleitmassnahmen zur Einführung des freien Personenverkehrs erarbeitet. Es geht um die Aenderung des Schweizerischen Obligationenrechts im Bereich der Normalarbeitsverträge (Mindestlohnbestimmungen im Missbrauchsfall), des Bundesgesetzes über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen (Erleichterung der Voraussetzungen im Missbrauchsfall) sowie den Erlass eines neuen Gesetzes über die Entsendung von Arbeitnehmern (aus dem Ausland in die Schweiz).

Diese Massnahmen waren Gegenstand einer separaten Vernehmlassung, die das Volkswirtschaftsdepartement am 3. Februar 1999 einleitete und die am 12. März 1999 abgelaufen ist.

## **2.7.7 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel dans le domaine de la libre circulation des personnes**

### **2.7.7.1 Sur le plan de la Confédération - Sécurité sociale**

#### **2.7.7.1.1 En général**

La Confédération devrait avoir à assumer en tout des coûts supplémentaires prévisibles (cf. 2.7.7.1.2 et 2.7.7.2.2) de 93 millions de francs, sans l'assurance-chômage. Ces chiffres ne tiennent pas compte des multiples avantages que les assurances suisses et leurs assurés retirent de la réglementation (cf. 2.7.8.2.2).

#### **2.7.7.1.2 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. L'on peut déduire le nombre d'ayants droit de certaines 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), l'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, 3e alinéa. Le pourcentage supporté par les cantons correspond ainsi à celui dans le 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'article 66, 5e alinéa.

Les montants en question se fondent sur l'hypothèse selon laquelle les personnes soumises à l'assurance en Suisse et vivant en Autriche ou en Allemagne 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 étant 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 millions iront à la charge de la Confédération en tant que coûts résultant des intérêts.

### **2.7.7.1.3 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 (1er pilier), y compris les **prestations complémentaires**. Ces coûts

supplémentaires résultent de la nécessité de transformer le système des rentes partielles en un système au prorata (97 millions) et 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 (1ère partie) devait être remise en cause par référendum et que ces prestations doivent être exportées (cf. 2.7.3.2.3.3.1), l'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 (1er 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.

#### **2.7.7.1.4 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.

#### **2.7.7.1.5 Assurance-chômage**

Comme on l'a exposé en détail au chapitre 2.7.3.2.3.5, 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.

#### **2.7.7.1.6 Allocations familiales**

Pour les allocations familiales fédérales dans l'agriculture, l'on peut estimer les coûts supplémentaires dans le domaine des allocations de ménage à deux millions de francs, dont 1,3 millions à la charge de la Confédération et 0,7 million à la charge des cantons.

#### **2.7.7.1.7 Effets sur l'état du personnel**

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 10 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.

## **2.7.7.2 Aux plans cantonal et communal**

### **2.7.7.2.1 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 (cf. 327.2).

### **2.7.7.2.2 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 pour les subsides aux réductions de primes selon le modèle de répartition actuel de 21 millions de francs; 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 compensés selon des règles fixées dans une ordonnance.

#### **2.7.7.2.3 Prévoyance vieillesse, survivants et invalidité**

Les cantons participent aux coûts supplémentaires estimés à raison de treize millions de francs dont cinq 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 un 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.

#### **2.7.7.2.4 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.

#### **2.7.7.2.5 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.

#### **2.7.7.2.6 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.

### 2.7.7.3 Aperçu des conséquences financières

#### 2.7.7.3.1 Coûts supplémentaires totaux pour les branches d'assurance

branche	mesure	coûts suppl. (en mio. frs.)
AM	aide au paiement des primes pour les assurés à l'étranger	max. 90,0
	frais administratifs pour l'entraide en matière de prestations en Suisse	5,0
AVS/AI <sup>88</sup>	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 chiffrable
AC	préstations aux travailleurs dont l'emploi a duré moins qu'une année <sup>89</sup>	170 - 400
AF	conséquences de l'égalité de traitement envers les ressortissants d'un Etat de l'UE en matière d'allocations de ménage	2,0

#### 2.7.7.3.2 Participation de la Confédération

branche	mesure	coûts suppl. (en mio. frs.)
---------	--------	--------------------------------

<sup>88</sup>Si la décision du Parlement de supprimer les quarts de rente AI dans le cadre de la 4e révision LAI (1ère partie) devait être remise en cause par référendum et que ces prestations doivent être exportées (cf. 273.233.1), l'on devrait compter avec un coût supplémentaire annuel de huit millions de francs.

<sup>89</sup>Durant la période transitoire de sept ans: 210 millions par année. À partir du 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.

AM	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)	69,0
	frais administratifs pour l'entraide en matière de prestations en Suisse	1,5
AVS/AI <sup>90</sup>	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 <sup>91</sup>	Participation à la charge supplémentaire du fonds de l'AC	10,0
AF	conséquences de l'égalité de traitement envers les ressortissants d'un Etat de l'UE en matière d'allocations de ménage	1,3

### 2.7.7.3.3 Participation des cantons

branche	mesure	coûts suppl. (en mio. frs.)
AM	aide au paiement des primes pour les assurés à l'étranger 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).  entraide en matière de prestations en Suisse	21,0  non chiffrable
AVS/AI <sup>92</sup>	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

<sup>90</sup>En cas d'exportation des quarts de rentes de l'AI, il résulterait 3 millions de coûts supplémentaires pour la Confédération.

<sup>91</sup> Il s'agit là d'une nouvelle charge supplémentaire du fonds de l'assurance-chômage. Si aucune mesure n'est prise, il en résultera les charges suivantes: 210 millions de francs par an durant les sept premières années de l'accord, puis 370 à 600 millions à partir de la huitième année, moins 200 millions de francs 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 part de la Confédération est de 5% (voir plus détaillé sous 1.3.2).

<sup>92</sup>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

## **2.7.8 Autres effets**

### **2.7.8.1 Circulation des personnes**

#### **2.7.8.2 Sécurité sociale: Nécessité, pour la Suisse, d'une réglementation de coordination dans le domaine de la sécurité sociale**

##### **2.7.8.2.1 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.

#### **2.7.8.2.2 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, 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 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.

#### **2.7.8.2.3 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.

#### **2.7.8.2.4 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.

#### **2.7.8.2.5 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.

## **Annexe I: Loi fédérale sur la libre circulation des avocats (Loi sur les avocats; LLCA)**

---

### **Condensé**

Alors qu'au début du siècle, la Suisse ne comptait guère que quelque deux cent avocats, elle en compte plus de 6'000 en 1998. Leur mobilité ne cesse d'augmenter et la nécessité d'une harmonisation des conditions d'exercice de la profession d'avocat se fait toujours davantage sentir. En vertu de l'art. 33, al. 2, de la Constitution fédérale, la Confédération pourvoit à ce que les certificats de capacité délivrés dans un canton soient valables dans toute la Confédération. Le présent projet de loi vise donc à fixer les modalités de la libre circulation des avocats en Suisse. Il comporte deux volets principaux: d'une part, il réalise la libre circulation des avocats au moyen de registres cantonaux; d'autre part, comme conséquence de cette libre circulation, il unifie certains aspects de l'exercice de la profession notamment en matière de règles professionnelles et de surveillance disciplinaire.

Le projet réalise la libre circulation des avocats en développant les registres cantonaux des avocats pour remplacer le contrôle exercé aujourd'hui au moyen du système des autorisations cantonales. L'avocat qui entend pratiquer la représentation en justice demandera à être inscrit dans le registre des avocats du canton dans lequel il a son étude. Il devra à cette fin produire un brevet attestant qu'il a acquis des qualifications professionnelles répondant à des conditions de formation (licence en droit, stage d'une année au moins suivi d'un examen) et apporter la preuve qu'il remplit certaines conditions personnelles. Une fois inscrit au registre de son canton, cet avocat pourra pratiquer le barreau dans toute la Suisse sans autre autorisation. Le projet de loi contient des dispositions sur la tenue et la mise à jour permanente des registres cantonaux ainsi que sur la collaboration à instaurer entre les autorités de surveillance.

D'autre part, le projet de loi règle aussi les principes essentiels de l'exercice de la profession d'avocat. Il s'agit d'une unification, au niveau fédéral, des règles professionnelles figurant aujourd'hui dans les législations cantonales. L'unification des mesures disciplinaires constitue une autre mesure accessoire à la libre circulation.

Enfin, le projet de loi règle l'essentiel des modalités de la libre circulation des avocats ressortissants des Etats membres de l'Union Européenne (UE), après l'aboutissement des négociations bilatérales avec l'UE sur la libre circulation des personnes.

### **1           Partie générale**

### **11          Point de la situation**

### **111        La libre circulation intercantonale des avocats**

En vertu de l'art. 33, al. 1, de la Constitution fédérale, les cantons peuvent exiger des preuves de capacité de ceux qui veulent exercer des professions libérales. La profession d'avocat est une profession libérale<sup>93</sup>. Ainsi, à l'exception du canton de Soleure, tous les cantons réservent aux personnes possédant un brevet d'avocat la représentation en justice devant tout ou partie des instances judiciaires<sup>94</sup>. L'art. 33, al. 2, de la Constitution fédérale, donne quant à lui mandat au législateur fédéral de créer des actes de capacité valables dans toute la Confédération. Le législateur fédéral n'a pas rempli son mandat en ce qui concerne les avocats, alors qu'il a créé des certificats fédéraux dans le domaine des professions médicales.

La libre circulation intercantonale des avocats est aujourd'hui garantie par l'art. 5 des dispositions transitoires de la Constitution fédérale, ainsi que par la loi fédérale du 6 octobre 1995 sur le marché intérieur (LMI; RS 943.02). En vertu de l'art. 5 des dispositions transitoires de la constitution fédérale, le certificat de capacité délivré par un canton en vertu de l'art. 33, al. 1, de la Constitution, vaut sur tout le territoire de la Confédération comme s'il s'agissait d'un certificat de capacité fédéral au sens de l'art. 33, al. 2, de la Constitution. En l'absence d'un certificat fédéral de capacité au sens de l'art. 33, al. 2, de la Constitution, c'est le Tribunal fédéral qui a développé une jurisprudence précisant les exigences que peuvent poser les cantons pour reconnaître les brevets d'autres cantons<sup>95</sup>.

## **112 La jurisprudence du Tribunal fédéral relative à la libre circulation des avocats**

Le Tribunal fédéral a jugé que l'art. 5 des dispositions transitoires de la Constitution fédérale garantit d'une façon générale la libre circulation des avocats. Il impose l'égalité, dans et devant la législation de chaque canton, de tous les avocats établis en Suisse et détenteurs d'un certificat cantonal de capacité. Une procédure d'autorisation - générale ou limitée à une affaire déterminée, selon le choix du requérant<sup>96</sup> - peut être instituée pour les avocats externes au canton, mais l'art. 5 des dispositions transitoires interdit toute condition ou charge discriminatoire qui aurait pour effet d'empêcher - ou de rendre excessivement difficile - l'accès de ces avocats aux tribunaux du canton d'accueil<sup>97</sup>. Il est ainsi inadmissible d'exiger d'un avocat externe qu'il se constitue un domicile professionnel dans le canton d'accueil<sup>98</sup>. De même, l'avocat externe souhaitant occuper seulement dans une cause déterminée ne peut pas être contraint de fournir des sûretés importantes<sup>99</sup>, ni d'accepter des mandats d'office<sup>100</sup>.

---

<sup>93</sup> ATF 112 Ia 318; René Rhinow, Commentaire de la Constitution fédérale, art. 31<sup>bis</sup>, no 40.

<sup>94</sup> Sur ce sujet, cf. Felix Wolfers, *Der Rechtsanwalt in der Schweiz*, Zürich 1986, p. 79 ss.

<sup>95</sup> ATF 111 Ia 108, consid. 2

<sup>96</sup> ATF 89 I 366 consid. 2

<sup>97</sup> ATF du 10 avril 1996 dans l'affaire L. W., M. et D. contre le canton de Vaud.

<sup>98</sup> ATF 39 I 48, 65 I 4, 80 I 146

<sup>99</sup> ATF 42 I 277

<sup>100</sup> ATF 67 I 332

Le Tribunal fédéral a reconnu comme admissibles les limitations à la libre circulation relatives aux capacités professionnelles (formation théorique et pratique). Compte tenu de l'importance de l'activité de l'avocat pour les justiciables et pour les tribunaux, les cantons peuvent donc poser certaines conditions minimales concernant non seulement la formation scientifique, mais également les connaissances pratiques et l'expérience du candidat<sup>101</sup>. Le Tribunal fédéral estime que les cantons sont tenus de reconnaître comme suffisant le brevet d'avocat obtenu dans un autre canton pour autant que ce certificat atteste que le requérant a subi un examen non seulement de ses connaissances scientifiques mais aussi de sa capacité pratique. Les cantons peuvent par conséquent refuser d'admettre comme suffisant pour leur territoire le brevet d'avocat décerné exclusivement en raison d'un grade universitaire<sup>102</sup>. Avec le temps, le Tribunal fédéral a augmenté ses exigences. Ainsi, dans l'ATF 111 Ia 108, le Tribunal fédéral a relevé que "l'extraordinaire largeur d'esprit de l'ancienne jurisprudence du Tribunal fédéral pouvait s'expliquer par l'attente de la prochaine adoption de la loi fédérale prévue par l'art. 33 al. 2 cst. En vertu de cette disposition, le législateur fédéral devrait édicter des prescriptions uniformes pour l'acquisition du certificat de capacité, prescriptions qui auraient pu consister ou bien en un examen fédéral ou en exigences légales uniformes s'imposant aux examens cantonaux [...]. Dès lors que cette attente n'a pas été satisfaite et qu'elle ne le sera guère dans un proche avenir, il appartient à la jurisprudence de fixer, en attendant, les exigences minimales selon la disposition transitoire de la cst., exigences auxquelles le certificat de capacité d'un canton doit satisfaire pour pouvoir être reconnu dans un autre canton. [...]. Ainsi, la jurisprudence doit être modifiée en ce sens que la passation d'un examen doit être exigée comme norme, au sens de l'art. 5 DT cst." Le Tribunal fédéral n'a toutefois pas précisé quelles étaient les durées minimales de formation et de stage<sup>103</sup>.

Les cantons restent également libres de faire dépendre l'autorisation d'exercer la profession d'avocat de la preuve que certaines conditions personnelles (solvabilité, etc.), justifiées par des exigences de police et par un intérêt public prépondérant, sont remplies. Le Tribunal fédéral a en outre dénié le droit aux cantons d'exiger que la profession d'avocat constitue l'activité prépondérante du requérant<sup>104</sup>. La nationalité suisse n'est également plus exigible comme condition de l'autorisation de pratiquer<sup>105</sup>.

Pendant la procédure de consultation relative au présent projet de loi, le Tribunal fédéral a rendu un arrêt important en matière de libre circulation des avocats (arrêt du 30 mai 1997; ATF 123 I 313). Sur la base de la LMI, le Tribunal fédéral a estimé, d'une part, que la personne autorisée à exercer dans un canton est présumée remplir les conditions lui permettant d'exercer dans un autre canton, et que, d'autre part, l'autorisation de pratiquer doit désormais être délivrée gratuitement. Le Tribunal fédéral a donc simplifié les exigences pour la délivrance des autorisations de pratiquer.

---

<sup>101</sup> ATF 84 I 24

<sup>102</sup> ATF 69 I 1

<sup>103</sup> Cf. aussi Fritz Rothenbühler, *Freizügigkeit für Anwälte*, Bern 1995, p. 222.

<sup>104</sup> ATF 112 Ia 318

<sup>105</sup> ATF 119 Ia 35

Pourtant, l'arrêt du Tribunal fédéral ne va pas aussi loin que le projet de loi sur la libre circulation des avocats (LLCA) puisqu'il ne supprime pas l'autorisation cantonale de pratiquer en tant que telle, mais qu'il se borne à prescrire que la délivrance de l'autorisation se fera sans frais et sans exigences inutiles (par exemple l'examen de la moralité des candidats, ou l'exigence d'un extrait récent de casier judiciaire). En outre et surtout, la LLCA a non seulement pour but de garantir la libre circulation des avocats, mais également de fixer les principes applicables à la profession d'avocat en Suisse. Nonobstant cet arrêt, la LLCA reste donc nécessaire pour supprimer toute forme d'autorisation de pratiquer, pour harmoniser les conditions de la libre circulation et pour régler un certain nombre de questions liées à l'exercice de cette profession (règles professionnelles, surveillance et mesures disciplinaires, dénomination professionnelle).

### **113 La nécessité d'une législation fédérale sur les avocats**

Le nombre des avocats ne cesse d'augmenter en Suisse. Au début du siècle, il n'y avait guère plus de deux cent avocats à pratiquer dans notre pays. En 1977, la Fédération suisse des avocats (FSA) recensait 2'497 avocats établis; en 1997, elle en comptait 5'541, ce qui représente une progression de 121.9% en vingt ans<sup>106</sup>. Ce mouvement ne semble pas devoir se ralentir à court ou moyen terme. La mobilité des avocats croît également; il est fréquent aujourd'hui qu'un avocat plaide dans plusieurs cantons. La relative exigüité des territoires cantonaux - si on les compare par exemple aux länder allemands, qui représentent pour les avocats allemands le territoire sur lequel ils peuvent pratiquer (cf. ch. 151.1 ci-dessous) - amène presque inévitablement les avocats à exercer leur activité sur le territoire de plusieurs cantons.

Actuellement, l'avocat qui désire plaider dans un canton autre que celui dans lequel il possède une étude doit obtenir une autorisation de pratiquer. Même si, en vertu de la LMI, il est présumé remplir les conditions pour plaider dans un autre canton, il doit produire, outre un brevet d'avocat, un certain nombre de pièces établissant qu'il remplit des conditions personnelles (absence de sanctions disciplinaires notamment). Sur le plan formel, ces exigences diffèrent selon les cantons et sont prévues en règle générale dans les lois cantonales sur les avocats. La délivrance d'une autorisation de pratiquer est dorénavant gratuite en vertu de la LMI (ATF 123 Ia 313). Pratiquement, l'avocat qui désirerait exercer sur l'ensemble du territoire de la Confédération devrait déposer une demande dans presque tous les cantons; le canton de Soleure est le seul à ne pas soumettre l'exercice du barreau à autorisation. Il est donc souhaitable de supprimer ces procédures d'autorisations de pratiquer, dont le caractère bureaucratique a fréquemment été critiqué, mais qui étaient nécessaires pour concrétiser l'art. 5 des dispositions transitoires de la Constitution.

Le contrôle effectué aujourd'hui par les cantons au moyen du système des autorisations devra être remplacé par un certain nombre de mesures permettant d'obtenir rapidement

---

<sup>106</sup> Cf. Michael Pfeifer, *Der Rechtsanwalt in der heutigen Gesellschaft*, RDS 115/1996, p. 282; *L'avocat suisse* 167/1997 p. 20.

et aisément les renseignements nécessaires au sujet d'un avocat. La mise en réseau des autorités de surveillance et l'harmonisation du contenu des registres cantonaux des avocats prévus par la LLCA visent ces objectifs. Il arrive en effet très souvent qu'un avocat ne pratique pas immédiatement le barreau après avoir reçu son brevet, mais travaille dans une administration ou pour le compte d'une entreprise, ou encore poursuive une formation post-grade par exemple. Au moment où, plusieurs années plus tard, il ouvrira effectivement son étude, rien ne permettra de garantir qu'il remplit encore les conditions personnelles exigées pour l'exercice du barreau. Il ne saurait pourtant être question d'obliger les cantons à admettre, sans un nouvel examen préalable des conditions personnelles, un avocat qui aurait obtenu son brevet plusieurs années auparavant dans un autre canton et qui n'aurait pas jusque là été inscrit à un barreau cantonal. Avec la LLCA, seul l'avocat effectivement inscrit à un registre cantonal pourra sans autres formalités pratiquer ou s'établir sur tout le territoire suisse.

Une législation fédérale devrait aussi remédier aux disparités existant entre cantons en matière de surveillance des avocats et de règles professionnelles. Si l'importance de ces disparités ne doit pas être exagérée, il n'en reste pas moins qu'elles sont ressenties comme une gêne par les avocats, et critiquées en doctrine<sup>107</sup>. Sur le plan des règles professionnelles et des sanctions disciplinaires, une harmonisation est souhaitable afin d'éviter certains particularismes cantonaux guère justifiés aujourd'hui. Les cantons ont eux-mêmes ont souhaité une harmonisation dans ces domaines (cf. ch. 172 ci-dessous). Malgré certaines différences entre les législations cantonales, il est possible de définir un "dénominateur commun", une sorte de droit suisse de l'avocat<sup>108</sup>. C'est précisément ce que vise le présent projet de loi, dans l'optique de la libre circulation des avocats.

Des règles professionnelles claires et unifiées, un contrôle efficace grâce à un réseau de registres cantonaux permettant d'obtenir aisément les renseignements nécessaires au sujet d'un avocat, la possibilité pour les avocats indépendants de se prévaloir du titre d'"avocat inscrit au registre" ou d'"avocat inscrit au barreau" sont autant d'éléments qui permettront de clarifier les rapports entre avocats et "consommateurs de droit", mais qui aussi faciliteront l'activité des autorités chargées de la surveillance disciplinaire des avocats. Ils permettront également aux avocats de mieux faire valoir leur spécificité par rapport aux autres prestataires de services juridiques.

Enfin, par cette loi, la Confédération remplit le mandat constitutionnel de l'art. 33, al. 2, qui prévoit que la législation fédérale pourvoit à ce que les personnes qui exercent des professions libérales puissent obtenir des certificats de capacité valables dans toute la Confédération.

## **114 Les initiatives visant une législation fédérale sur les avocats**

En 1901 déjà, la FSA adressait au département fédéral de justice et police un projet de loi qui prévoyait la création d'un brevet d'avocat fédéral. Et en 1942, la FSA instituait

---

<sup>107</sup> Cf. Rothenbühler, op. cit., p. 221 ss.

<sup>108</sup> Cf. Wolffers, op. cit., p. 17 s.

une commission chargée de préparer un avant-projet de loi fédérale sur les avocats. Cette loi se serait appuyée sur un nouvel art. 33, al. 3, de la Constitution fédérale qui aurait disposé que "la Confédération a le droit d'établir des prescriptions uniformes sur l'exercice de la profession d'avocat". Il ne s'agissait plus cette fois d'introduire un brevet fédéral, mais de fixer des exigences minimales à l'intention des cantons, qui continuaient de délivrer les brevets<sup>109</sup>. Ce projet n'a pas eu de suite.

La perspective d'une entrée dans l'Espace économique européen a relancé le débat. Le 16 juillet 1993, la FSA adressait aux autorités fédérales et cantonales concernées deux esquisses de lois: un premier projet "Eurolex" qui tenait compte de la reprise de l'acquis communautaire en la matière, et une esquisse de loi "Swisslex" suite au rejet de l'EEE le 6 décembre 1992.

Consultés le 15 avril 1994 dans le cadre de la Conférence des chefs de départements cantonaux de justice et police, les chefs des départements cantonaux de justice se sont prononcés à l'unanimité avec 3 abstentions pour une loi-cadre fédérale plutôt que pour un concordat. Par lettre du 17 juin 1994, ils ont demandé au chef du DFJP que son département prépare une loi relative à la libre circulation des avocats en Suisse. S'agissant de la libre circulation des avocats en Europe, ils ont exprimé le vœu que la Confédération traite cet objet dans le cadre des négociations bilatérales avec l'Union européenne. La Conférence des gouvernements cantonaux et le Groupe de contact Confédération-cantons ont quant à eux décidé le 24 juin 1994 de s'en remettre dans ce dossier à l'avis de la Conférence des chefs de départements cantonaux de justice et police.

Sur le plan parlementaire, le Conseiller national Luzi Stamm avait déposé une motion le 17 juin 1994, demandant la création d'un registre fédéral public où figureraient toutes les personnes ayant obtenu un brevet d'avocat dans un canton (cf. ch. 18). Cette motion a été adoptée par le Conseil national le 20 décembre 1995<sup>110</sup> et transformée en postulat par le Conseil des Etats le 3 juin 1996<sup>111</sup>.

Enfin, l'aboutissement des négociations bilatérales avec l'UE a encore accru le besoin d'une législation fédérale sur les avocats.

## **12 Complémentarité avec la loi sur le marché intérieur**

Actuellement, en l'absence de loi fédérale spéciale ou de concordat réglant la circulation des avocats, la LMI s'applique de manière générale à cette profession sans toutefois apporter de réponses aux problèmes spécifiques qui s'y posent (p. ex. surveillance disciplinaire, règles professionnelles, dénomination professionnelle). Le présent projet de loi vient donc combler un vide dans la législation fédérale.

---

<sup>109</sup> Cf. Bois in Commentaire de la Constitution fédérale, art. 33, no 24 ss.

<sup>110</sup> BO 1995 N 2658 s.

<sup>111</sup> BO 1996 E 292

La LMI prévoit, à son art. 3, que la liberté d'accès au marché d'autres cantons ne peut être restreinte en fonction des prescriptions applicables au lieu de destination que si ces restrictions s'appliquent de la même manière aux offreurs locaux, sont indispensables à la préservation d'intérêts publics prépondérants et répondent au principe de la proportionnalité. Cette nouvelle loi favorise donc la mise en œuvre effective de la liberté du commerce et de l'industrie garantie par l'art. 31 de la Constitution fédérale. Elle n'interdit toutefois pas aux cantons de prévoir, en cas de doute, une procédure simple, rapide et gratuite d'examen de l'équivalence des formations (art. 4 LMI).

La spécificité de l'activité de l'avocat et son rôle particulier dans le fonctionnement de la justice ont comme conséquence que les cantons pourraient, sur la base de leurs compétences en matière judiciaire, maintenir une procédure permettant de garantir que les avocats d'autres cantons remplissent les mêmes conditions que les avocats "indigènes". Un examen des conditions de formation serait donc théoriquement possible sur la base de l'art. 4, al. 3, LMI; il constituerait pourtant un recul par rapport à la situation actuelle. Conformément à l'art. 3, al. 1, LMI, la liberté d'accès au marché d'offreurs externes ne peut toutefois être restreinte en fonction des prescriptions applicables au lieu de destination que si ces restrictions s'appliquent de la même façon aux offreurs locaux, sont indispensables à la préservation d'intérêts publics prépondérants, et répondent au principe de la proportionnalité. Ces restrictions doivent de plus ne pas constituer un obstacle déguisé aux échanges, destiné à favoriser les intérêts économiques locaux (art. 3 al. 4 LMI). Sur la base de la LMI, le Tribunal fédéral a estimé, d'une part, que la personne autorisée à exercer dans un canton était présumée remplir les conditions lui permettant d'exercer dans un autre canton, et que, d'autre part, l'autorisation de pratiquer devait désormais être délivrée gratuitement<sup>112</sup>. Toutefois, la LMI ne supprime pas les procédures d'autorisation en tant que telles. En complément à la LMI, et afin de supprimer définitivement les procédures d'autorisation et de concrétiser les modalités de la libre circulation des avocats, il est donc nécessaire de prévoir quelles seront les conditions de formation et les conditions personnelles maximales qui pourront être exigées, à quel moment et par qui elles seront examinées, et enfin de quelle manière et à quelle source les autorités des autres cantons pourront obtenir les informations nécessaires sur les avocats provenant d'autres cantons.

### **13 L'activité de l'avocat et le monopole de l'avocat**

Tous les cantons, à l'exception de celui de Soleure, réservent tout ou partie de la représentation en justice aux seuls avocats<sup>113</sup>. Il n'est pas possible de définir dans la LLCA les contours de ce monopole, qui reflètent les spécificités cantonales en matière d'organisation judiciaire. La compétence des cantons en matière d'organisation judiciaire ne le permettrait pas.

---

<sup>112</sup> ATF 123 I 313 et arrêt du TF du 21.8.98, 2P.17/1998.

<sup>113</sup> Cf. Wolffers, op. cit., p. 79 ss; Rothenbühler, op. cit., p. 68.



On en vient ainsi à distinguer trois catégories d'activités pour l'avocat<sup>114</sup>: les activités professionnelles de l'avocat protégées par un monopole, les activités propres à l'avocat mais non protégées par un monopole, et enfin les activités de l'avocat extérieures à sa profession. Le cercle des activités protégées par un monopole est relativement aisé à tracer en fonction du droit cantonal. Il en va différemment de la frontière entre activités propres à l'avocat et celles extérieures à la profession. La jurisprudence du Tribunal fédéral relative à l'étendue du secret professionnel a ainsi posé certains principes qui sont développés sous ch. 233.22 ci-dessous.

Alors qu'il y a quelques dizaines d'années, la plus grande partie de l'activité d'avocat relevait encore de la représentation en justice, et donc du monopole de l'avocat, l'activité extrajudiciaire de l'avocat ne cesse aujourd'hui de gagner en importance. Toutefois dans son activité de conseil juridique, l'avocat ne bénéficie pas du monopole qu'on lui reconnaît généralement dans le cadre de son activité judiciaire, bien qu'il soit soumis aux autorités de surveillance et tenu de respecter les règles professionnelles pour l'ensemble de son activité, y compris le conseil juridique. L'avocat indépendant subit alors la concurrence de personnes bénéficiant d'une formation juridique, ayant même souvent obtenu un brevet d'avocat, mais travaillant pour des entreprises, des fiduciaires, des banques, etc., et qui ne sont pas soumises aux règles professionnelles et déontologiques (notamment en matière de publicité) et au contrôle des autorités de surveillance. On en arrive à une situation où une activité identique, le conseil juridique, est soumise ou non à l'observation de règles professionnelles et à une surveillance disciplinaire selon que la personne qui la pratique est ou non avocat indépendant (sur cette notion, cf. ch. 172.1 et 233.21 ci-dessous).

Le respect des règles professionnelles et la surveillance disciplinaire sont le corollaire du monopole de l'avocat. Pour éviter une concurrence déloyale, il est nécessaire de rendre reconnaissable le fait qu'une personne qui fait état d'un titre d'avocat est soumise à une autorité de surveillance et est tenue de respecter les règles professionnelles. Le Tribunal fédéral a toutefois jugé que l'ancien art. 5 de la loi genevoise sur la profession d'avocat (LPAV) qui prévoyait que "nul ne peut faire état du titre d'avocat dans son activité professionnelle s'il n'est inscrit au tableau des avocats" violait le principe de la proportionnalité<sup>115</sup>. Une solution consisterait à réserver le port du titre d'avocat aux avocats indépendants soumis aux autorités de surveillance cantonales, les avocats salariés ne pouvant que mentionner le fait qu'ils sont titulaires d'un brevet d'avocat. Il est toutefois d'usage que les avocats travaillant dans des administrations ou employés dans le secteur privé fassent état de leur titre. Il en est de même des avocats qui, pour des raisons d'âge, demanderaient à être rayés du tableau des avocats. Les avocats indépendants mentionnent leur inscription à un registre des avocats, ce qui permet de déduire qu'ils sont soumis aux règles professionnelles et aux autorités de surveillance. C'est donc aux avocats inscrits à un registre qu'il appartient de montrer, par cette mention, qu'ils se distinguent des autres avocats.

---

<sup>114</sup> Albert-Louis Dupont-Willemin, Le secret professionnel et l'indépendance de l'avocat, in *L'avocat suisse* 101/1986, p. 9.

<sup>115</sup> ATF 112 Ia 318

En vertu des art. 3 et 5 LLCA, tout avocat admis à exercer dans le cadre du monopole cantonal et qui remplit les conditions des art. 6 et 7 LLCA doit être inscrit à un registre cantonal. En outre, la loi fédérale du 19 décembre 1986 contre la concurrence déloyale (LCD; RS 241; art. 3 let. c et 23 LCD) protégera la mention de l'inscription au registre cantonal, qui sera réservée aux avocats indépendants. La LLCA instaure donc un système simple et efficace qui permet de distinguer les avocats exerçant la représentation en justice (activités de monopole) des autres avocats. Il en résulte a contrario que l'avocat qui n'est pas inscrit à un registre cantonal peut, en vertu de la LLCA, se voir refuser l'accès aux activités de monopole.

## 14 La libre circulation des avocats dans l'Union européenne

La conclusion de l'accord sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE implique de régler dans la LLCA les modalités d'accès aux activités d'avocat en Suisse pour les avocats ressortissants des Etats membres de l'UE.

La reconnaissance des qualifications professionnelles acquises dans un autre Etat membre est une mesure d'appui essentielle à l'exercice de la liberté d'établissement et à la libre prestation de services. Trois directives - prises notamment en application des art. 49, 57 et 66 du Traité CE - s'appliquent à la libre circulation des avocats:

- la directive 77/249/CEE du 22 mars 1977 tendant à faciliter l'exercice effectif de la libre prestation de services par les avocats<sup>116</sup>;
- la directive 89/48/CEE du 21 décembre 1988 relative à un système général de reconnaissance mutuelle des diplômes d'enseignement supérieur qui sanctionnent des formations professionnelles d'une durée minimale de trois ans<sup>117</sup>;
- la directive 98/5/CE 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<sup>118</sup>.

**La directive 77/249/CEE**, qui vise à faciliter l'exercice ponctuel des activités d'avocat dans un autre Etat membre, ne pose pas de conditions quant à la reconnaissance des diplômes. Elle stipule simplement que toute personne habilitée à exercer la profession d'avocat, dans l'Etat de provenance, sous l'une des dénominations figurant à son art. 1, par. 2, est autorisée à offrir des services (conseil et activités judiciaires) dans les autres Etats membres. L'avocat doit seulement prouver sa qualité d'avocat. Pour les activités relatives à la représentation et à la défense de parties en justice, l'Etat d'accueil peut exiger de surcroît que l'avocat migrant agisse de concert avec un avocat agréé auprès de la juridiction saisie. L'avocat prestataire de services utilise le titre professionnel de l'Etat dans lequel il est établi. Tout en restant assujetti aux règles professionnelles de l'Etat de provenance dans lequel il est établi, il est en outre soumis aux règles

---

<sup>116</sup> JOCE n° L 78 du 26.3.1977, p.17

<sup>117</sup> JOCE n° L 19 du 24.1.1989, p. 16

<sup>118</sup> JOCE n° L 77 du 14.3.1998, p. 36

professionnelles de l'Etat membre d'accueil pour les activités qu'il y exerce à titre ponctuel.

L'application de cette directive a donné lieu à une abondante jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes (ci-après: CJCE). Parmi les arrêts récents, on citera l'important arrêt du 30 novembre 1995 dans l'affaire Reinhard Gebhard contre Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano<sup>119</sup>. Amenée à y préciser les critères de délimitation entre la prestation de services et l'établissement, la CJCE relève que le caractère temporaire de la prestation de services doit être apprécié en fonction de sa durée, de sa fréquence, de sa périodicité et de sa continuité. Il n'exclut pas la possibilité, pour le prestataire de services, de se doter, dans l'Etat membre d'accueil, de l'infrastructure permanente - bureau, cabinet ou étude - nécessaire aux fins de l'accomplissement de sa prestation. En revanche, un ressortissant d'un Etat membre qui, de façon stable et continue, exerce une activité professionnelle dans un autre Etat membre où, à partir d'un domicile professionnel, il s'adresse, entre autres, aux ressortissants de cet Etat, relève du droit d'établissement et non de celui relatif aux services.

**La directive 89/48/CEE** relative à un système général de reconnaissance des diplômes d'enseignement supérieur consacre le principe général selon lequel tout titulaire d'un diplôme obtenu après trois ans au moins d'enseignement supérieur devrait pouvoir, lorsque cette formation lui donne accès à la profession considérée dans l'Etat d'origine, l'exercer dans les autres pays de l'UE. Si la formation ou la profession diffèrent de manière substantielle entre l'Etat qui a délivré le diplôme et l'Etat d'accueil, ce dernier peut exiger du migrant des mesures de formation complémentaire sous la forme d'une épreuve d'aptitude ou d'un stage de formation, au choix du migrant. Pour les professions juridiques, c'est l'Etat d'accueil qui peut décider d'imposer l'épreuve ou le stage. S'agissant des avocats, tous les Etats membres de l'UE à l'exception du Danemark ont choisi d'imposer aux avocats candidats à l'établissement une épreuve d'aptitude dans le droit interne du pays d'accueil. Après avoir passé l'épreuve d'aptitude et prouvé qu'il remplit les autres conditions personnelles éventuellement exigées, l'avocat migrant est pleinement assimilé à son confrère de l'Etat d'accueil, notamment en ce qui concerne l'accès au barreau, l'assujettissement aux règles professionnelles et le port du titre professionnel.

L'application de la directive 89/48/CEE aux avocats a soulevé un certain nombre de problèmes dans l'UE. La mise en œuvre du test d'aptitude a fait apparaître de fortes disparités entre les Etats et elle peut s'avérer un instrument de protectionnisme. Pour les avocats disposant d'une expérience professionnelle, la contrainte du test est souvent dissuasive, d'autant que tous ne souhaitent pas forcément exercer à titre principal des activités judiciaires ou des activités de conseil dans le droit du pays d'accueil. C'est parce que le système général de reconnaissance des diplômes ne réglait pas la situation des avocats de manière satisfaisante que le Conseil des Barreaux de la Communauté

---

<sup>119</sup> Aff. C-55/94, Rec. 1996 p. I-4165

européenne (CCBE), puis la Commission européenne ont été conduits à élaborer une proposition de directive spécifique sur l'établissement des avocats.

**La directive 98/5/CE** vise à faciliter l'exercice permanent de la profession d'avocat dans un Etat membre autre que celui où la qualification a été acquise. Elle tend à élargir les possibilités d'établissement des avocats. On ne saurait en effet méconnaître que la mondialisation des échanges commerciaux et des services crée un nouveau contexte dans lequel les clients commercent, traitent et doivent le cas échéant se défendre. Cette modification de l'espace économique et financier a déjà induit une multiplication des grands cabinets d'inspiration anglo-saxonne, qui bouleverse profondément les conditions traditionnelles de l'exercice de la profession dans de nombreux pays de l'UE. La directive tient compte de ces mutations et apporte un cadre aux nouvelles formes d'exercice de la profession.

La directive autorise l'avocat d'un Etat membre à exercer dans tout autre Etat membre, sous son titre professionnel d'origine, les mêmes activités professionnelles que celles de l'avocat exerçant sous le titre professionnel de l'Etat membre d'accueil. Cette activité sous le titre d'origine est soumise à la condition que l'avocat migrant s'inscrive auprès de l'autorité compétente de l'Etat d'accueil. Indépendamment des règles professionnelles et déontologiques auxquelles il reste assujéti dans son Etat d'origine, l'avocat migrant est soumis aux règles professionnelles et déontologiques de l'Etat d'accueil pour les activités qu'il y exerce. Au terme d'une période de trois ans, l'avocat peut demander son assimilation à l'avocat de l'Etat membre d'accueil - en étant dispensé de l'épreuve d'aptitude de la directive 89/48/CEE - en apportant la preuve qu'il a exercé une activité permanente et effective d'une durée de trois ans au moins dans le droit de l'Etat membre d'accueil. Enfin, la directive consacre la possibilité d'exercer la profession d'avocat en groupe selon certaines modalités et elle garantit le principe de l'indépendance de l'avocat exerçant au sein d'un groupe.

## **15 Droit comparé**

### **151 Allemagne**

#### **151.1 Libre circulation des avocats allemands**

En Allemagne, la profession d'avocat est réglementée par le code fédéral du 1<sup>er</sup> août 1959 régissant la profession d'avocat (Bundesrechtsanwaltsordnung, BRAO) et la loi allemande du 19 avril 1972 sur la magistrature judiciaire (Deutsches Richtergesetz, DRiG), qui contiennent également des dispositions sur la libre circulation. L'art. 5 BRAO prévoit que les avocats autorisés à pratiquer la magistrature dans un land allemand en vertu du DRiG peuvent demander à exercer la profession d'avocat dans tous les autres länder. Le DRiG définit les exigences scientifiques à remplir pour accéder à la magistrature. Il fixe en particulier la durée et le contenu des études, le déroulement du stage (obligatoire) et celui des examens. La demande d'accès à l'exercice du barreau peut être faite sur la base de la preuve que les exigences scientifiques ont été satisfaites. L'autorisation ne peut être refusée qu'en présence d'un

motif de refus prévu par l'art. 7 BRAO. Constituent des motifs de refus des critères d'ordre personnel incompatibles avec l'octroi d'une autorisation. Ces critères correspondent pour l'essentiel aux conditions personnelles exigées par la LLCA.

Tous les avocats doivent être agréés auprès d'un tribunal déterminé et ils ne peuvent procéder que dans cette juridiction. Ce principe de localisation sera abrogé en l'an 2000. Les art. 18 à 36 BRAO règlent la procédure d'agrégation. Chaque tribunal possède une liste mise à jour des avocats agréés (art. 31 BRAO).

### **151.2 Prestation de services par les avocats de l'UE/EEE**

La loi sur la prestation de services par les avocats (Rechtsanwaltsdienstleistungsgesetz, RADG)<sup>120</sup> règle le cas des avocats ressortissants d'un Etat de l'UE ou de l'EEE. En principe, ces derniers peuvent exercer, sous forme de prestation de service, toutes les activités inhérentes à la profession d'avocat dans tous les domaines du droit, y compris en droit allemand.

### **151.3 Etablissement des avocats de l'UE/EEE**

Les avocats ressortissants d'un Etat de l'UE ou de l'EEE peuvent conseiller et représenter les parties dans le domaine du droit étranger et du droit international, sous l'une des dénominations de la profession d'avocat reconnues par les Etats de l'UE/EEE (art. 1 RADG), s'ils ont été enregistrés auprès de l'Ordre des avocats compétent du lieu de leur établissement et s'ils ont ouvert une étude d'avocat dans les trois mois qui ont suivi leur enregistrement (art. 206, al. 1, et 207 BRAO).

La loi du 6 juillet 1990 et l'ordonnance du 18 décembre 1990 concernant un examen de capacité autorisant l'exercice de la profession d'avocat règlent les exigences relatives à l'examen de capacité auxquels sont soumis les ressortissants d'un Etat de l'UE ou de l'EEE déjà au bénéfice d'un diplôme au sens de la Directive 89/48/CEE. Les avocats ayant réussi cet examen sont traités à égalité avec les avocats allemands et peuvent dès lors également exercer une activité en droit allemand. Ils n'ont cependant pas l'obligation de s'établir en Allemagne. Ils peuvent se borner à porter dans leur Etat de provenance le titre "Rechtsanwalt".

### **151.4 Avocats des Etats membres de l'Organisation mondiale du commerce (OMC)**

Les avocats provenant d'un Etat membre de l'OMC qui exercent une profession équivalente à celle d'avocat selon la BRAO peuvent donner des consultations dans les domaines du droit de leur Etat de provenance ou en droit international public (à l'exclusion du droit de l'UE). Ils doivent cependant être enregistrés auprès de l'ordre

---

<sup>120</sup> Loi du 16 août 1980 d'application de la Directive 77/249/CEE tendant à faciliter l'exercice effectif de la libre prestation de services par les avocats.

des avocats local et ouvrir une étude dans les trois mois dès l'enregistrement (art. 206, al. 2, et 207 BRAO).

### **151.5 Autres avocats**

Les avocats ressortissants d'autres Etats ne peuvent donner des consultations que dans le domaine du droit de leur Etat de provenance, à condition d'exercer une profession équivalente à celle de l'avocat selon le BRAO et pour autant que la réciprocité avec l'Etat de provenance soit garantie. Une ordonnance établira les Etats et les professions dans lesquels la réciprocité est garantie. Les avocats doivent être enregistrés auprès de l'Ordre des avocats local et ouvrir une étude dans les trois mois dès l'enregistrement (art. 206, al. 3, et 207 BRAO).

## **152 France**

### **152.1 Libre circulation des avocats français**

Parmi les nombreux textes de lois, arrêtés et décrets, qui règlent la profession d'avocat, le plus important est la loi du 31 décembre 1971 n° 71-1130<sup>121</sup>, modifiée par la loi du 31 décembre 1990 n° 90-1259<sup>122</sup> portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques.

L'art. 3<sup>bis</sup> de la loi n° 71-1130 permet à l'avocat de se déplacer librement pour exercer ses fonctions. L'avocat qui remplit les conditions légales peut donc en principe exercer sur tout le territoire français. La loi française établit aussi une distinction, même sans l'exprimer explicitement, entre conditions personnelles et conditions de formation. Les art. 8-1 et 8-2 de la loi n° 71-1130 et les art. 165 à 169 du décret du 27 novembre 1991 n° 91-1197<sup>123</sup> sur l'organisation de la profession d'avocat fixent les conditions supplémentaires pour l'exercice de la profession d'avocat. L'avocat est tenu de fixer son domicile professionnel dans le ressort du Tribunal de grande instance auprès duquel il est établi. Il a la possibilité d'ouvrir un bureau secondaire en dehors de son barreau. Lorsque l'avocat plaide devant une juridiction extérieure au ressort de son barreau, il a l'obligation de se présenter au président, au magistrat du Ministère public et au confrère plaidant pour la partie adverse.

### **152.2 Prestation de services par les avocats de l'UE/EEE**

Les art. 200 à 204 du décret n° 91-1197 s'appliquent aux avocats ressortissants de l'un des Etats membres de l'UE/EEE établis à titre permanent dans l'un de ces Etats autres que la France et venant accomplir une activité professionnelle occasionnelle en France. Ils peuvent exercer dans les mêmes conditions qu'un avocat inscrit à un barreau français pour ce qui concerne la représentation ou la défense d'un client en justice ou

---

<sup>121</sup> Journal officiel du 5 janvier 1972

<sup>122</sup> Journal officiel du 5 janvier 1991

<sup>123</sup> Journal officiel du 28 novembre 1991

devant les autorités publiques. En matière civile, lorsque la représentation est obligatoire devant un tribunal de grande instance, l'avocat doit élire domicile auprès d'un avocat établi près le tribunal saisi, et auquel les actes de procédure sont valablement notifiés. Devant la Cour d'appel, il doit agir avec un avoué près cette cour d'appel ou un avocat habilité à représenter les parties devant elle.

Il est soumis au respect des règles professionnelles françaises. Pour l'exercice des activités autres que celles mentionnées auparavant, les avocats restent soumis aux conditions d'exercice et aux règles professionnelles de l'Etat dans lequel ils sont établis.

### **152.3 Inscription au barreau des avocats de l'UE/EEE**

L'art. 11 de la loi n° 71-1130 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques définit les conditions pour accéder à la profession d'avocat. L'art. 99 du décret n° 91-1197 organisant la profession d'avocat précise les conditions particulières d'inscription au barreau des ressortissants de l'UE. Les candidats doivent passer un examen d'aptitude dont l'étendue varie en fonction de la formation et de l'expérience pratique du candidat. C'est le Conseil national des barreaux qui détermine, de cas en cas, les matières sur lesquelles les candidats doivent être interrogés. Cette réglementation s'applique également aux avocats des Etats membres de l'EEE en vertu de l'Accord EEE.

### **152.4 Avocats provenant de pays non membres de l'UE/EEE**

Outre les possibilités offertes dans le cadre du GATS, les personnes ayant acquis un titre d'avocat dans un Etat n'appartenant pas à l'UE/EEE peuvent, sous certaines conditions, se présenter à un examen devant jury pour obtenir le droit de s'inscrire à un barreau français. L'art. 11 de la loi n° 71-1130 prévoit comme condition la clause de réciprocité. L'art. 93 de la même loi exige l'obtention d'un certificat d'aptitude ou la réussite d'un examen de contrôle des connaissances. Un arrêté du 7 janvier 1993<sup>124</sup> fixe le programme et les modalités de cet examen.

## **153 Italie**

### **153.1 Généralités**

En Italie, on opère une distinction entre le procureur légal (*procuratore legale*) et l'avocat (*avvocato*). Ces professions sont régies par le décret-loi royal du 28 novembre 1933, n. 1578 (*legge professionale forense*) et par le décret royal du 22 janvier 1934, n. 37.

Le procureur légal doit remplir un certain nombre d'exigences relatives à ses connaissances scientifiques et pratiques (licence, stage, examen d'Etat). Il doit en outre

---

<sup>124</sup> Journal officiel du 29 janvier 1993

être inscrit dans un registre de la profession (albo professionale). Le procureur légal représente les parties au procès et donne également des consultations extra-judiciaires.

Celui qui veut exercer la profession d'avocat doit suivre une formation de procureur légal. Après avoir exercé cette profession durant deux ans, il a le droit de se présenter à l'examen d'Etat destiné aux avocats. Le procureur légal est inscrit d'office, sans examen d'Etat, dans le registre des avocats après une activité de six ans. L'avocat ne représente pas les parties mais se charge de la "difesa tecnica", c'est-à-dire de la planification proprement dite de la procédure. En pratique, cette différence s'estompe en raison du fait que chaque avocat doit également être inscrit au registre des procureurs et peut, par conséquent, également se charger de la défense des parties.

Pour exercer leur activité devant les juridictions supérieures (Cour de Cassation, Conseil d'Etat, Cour des Comptes, etc.), les avocats doivent s'inscrire à un registre spécial (albo speciale delle giurisdizioni superiori). Cette inscription est possible sans examen après huit ans d'activité, ou après deux ans d'activité au minimum et la réussite d'un examen.

### **153.2 Libre circulation des avocats italiens**

Le procureur ne peut exercer sa profession que dans le district de la Cour d'appel auprès de laquelle il est inscrit. Il a l'obligation de résider dans ce district, et même en principe dans le chef-lieu de ce district. L'avocat en revanche peut exercer son activité sur tout le territoire italien. Toutefois, dès qu'il agit en tant que procureur légal, c'est-à-dire dès qu'il représente les parties en justice, il est soumis aux mêmes limitations que le procureur légal et doit donc faire appel à un procureur établi dans le district concerné.

### **153.3 Prestation de services par les avocats de l'UE/EEE**

La loi no 31 du 9 février 1982 règle la situation des avocats provenant des Etats membres de l'UE. S'ils ont obtenus leur diplôme dans un de ces Etats, ils peuvent pratiquer la prestation de services en Italie sans autre autorisation. L'art. 2 de la loi no 31 interdit aux avocats de l'UE - et par analogie aux avocats de l'EEE - d'ouvrir une étude ou même une succursale en Italie. Cette disposition doit toutefois être relativisée suite à l'arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes du 30 novembre 1995 dans l'affaire Reinhard Gebhard contre le Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano (cf. ch. 142 ci-dessus). Dans le cadre de la prestation de services, les avocats peuvent pratiquer dans les mêmes conditions que les avocats italiens. Pour représenter en justice, ils doivent obligatoirement agir avec un avocat ou un procureur légal italien. Ils doivent alors communiquer au président de l'ordre des avocats le nom du collègue italien ainsi que l'adresse de son étude.

### **153.4 Etablissement des avocats de l'UE/EEE**

La loi no 115 du 27 janvier 1992 définit les conditions auxquelles les avocats de l'UE peuvent s'inscrire aux registres des avocats et des procureurs. Ils doivent posséder un



diplôme qui répond à certaines exigences et doivent en outre passer un examen de capacité. Une fois inscrits à un registre, ils bénéficient du même statut. Même si la loi du 27 janvier ne fait pas expressément mention des avocats de l'EEE, ceux-ci peuvent se prévaloir de cette loi en vertu de l'Accord EEE.

### **153.5 Avocats provenant de pays non membres de l'UE/EEE**

A l'exception des possibilités offertes par le GATS, il n'existe pas de réglementation sur l'exercice de la profession d'avocat par les ressortissants d'autres pays que ceux de l'UE/EEE. Ils ne peuvent donc exercer des activités juridiques que dans la mesure où celles-ci ne sont pas réservées aux avocats ou aux procureurs italiens. En outre, il est interdit aux avocats provenant de pays non membres de l'UE/EEE d'ouvrir une étude (siège principal ou secondaire) en Italie.

## **16 Travaux préparatoires à la LLCA**

Le 7 novembre 1994, l'Office fédéral de la justice a adressé un questionnaire au département de justice et au tribunal cantonal de chaque canton ainsi qu'aux facultés de droit des universités suisses. Le questionnaire avait d'une part pour but de disposer d'une vision globale des règles cantonales relatives à l'obtention du brevet d'avocat et à l'exercice de cette profession, et d'autre part de connaître l'avis des destinataires concernant les propositions de la FSA.

Deux variantes de loi fédérale ont alors été élaborées par l'Office fédéral de la justice. La première prévoyait la création d'un registre central des avocats au niveau fédéral, alors que la seconde se contentait d'une mise en réseau des registres cantonaux. La seconde version a finalement été retenue, pour plusieurs raisons. Tout d'abord, un registre fédéral ne se justifierait que si la profession d'avocat devenait une profession réglementée au niveau fédéral. Aussi longtemps que les cantons délivreront les brevets d'avocat et exerceront la surveillance disciplinaire, des registres cantonaux continueront à devoir être tenus indépendamment d'un registre central. Un registre fédéral ne constituerait ainsi qu'un double des registres cantonaux. Ensuite, la libre circulation des avocats peut être garantie sans la création d'un registre fédéral. La communication des informations entre cantons peut être assurée aussi efficacement par l'harmonisation et la mise en réseau des registres cantonaux. Enfin, le recours aux registres existants entraînera moins de frais et de travail administratif que la création d'un instrument supplémentaire. Un double niveau de registre constituerait en outre une première en Europe. Le modèle d'une mise en réseau des registres cantonaux est plus respectueux du principe de subsidiarité et il implique une intervention moins importante de la Confédération.

La FSA a participé à l'élaboration du projet de loi fédérale par l'intermédiaire d'une commission ad hoc qui a suivi de manière étroite les travaux d'élaboration de l'avant-projet. Il était en effet indispensable que les premiers destinataires de la loi soient associés suffisamment tôt aux travaux préparatoires. Enfin, des représentants de la

Conférence des chefs de départements cantonaux de justice et police ont été entendus avant la procédure de consultation.

## **17 Résultats de la procédure de consultation**

### **171 Résumé**

Le 16 avril 1997, le Conseil fédéral a mis en consultation un projet de loi fédérale sur la libre circulation des avocats. La consultation a duré jusqu'au 31 août 1997. Cent destinataires (tribunaux fédéraux, autorités fédérales, gouvernements et tribunaux cantonaux, partis politiques et organisations intéressées) étaient invités à se prononcer. Compte tenu de la nature du projet de loi, les tribunaux cantonaux ont été directement consultés. Il est en effet fréquent que la délivrance des brevets d'avocats et la surveillance disciplinaire des avocats soient confiées aux tribunaux cantonaux, lesquels étaient donc particulièrement concernés.

Septante-trois réponses sont parvenues au DFJP, dont soixante-sept proviennent des milieux officiellement consultés et six sont des réponses spontanées. En ce qui concerne les autorités cantonales, seuls trois gouvernements et trois tribunaux cantonaux n'ont pas répondu. Quatre partis (PRD, PDC, PS, PLS) ont pris position; l'UDC a, quant à elle, renoncé à s'exprimer, laissant aux cantons et aux organisations plus directement intéressées le soin de se prononcer.

Dans l'ensemble, l'accueil réservé au projet de loi a été très positif. A l'exception d'un seul parti politique (PLS) qui aurait préféré un concordat, mais qui accepte quand même d'entrer en matière sur le projet, tous les milieux consultés approuvent le principe de l'édiction d'une loi fédérale réalisant la libre circulation des avocats en Suisse.

Un certain nombre de points toutefois ont fait l'objet de remarques, voire de controverses de la part des milieux consultés. Il s'agit, pour les plus importants, du rapport entre règles professionnelles fédérales et règles professionnelles cantonales (le projet mis en consultation prévoyait un certain nombre de règles professionnelles fédérales, mais laissait aux cantons la possibilité d'édicter des règles professionnelles complémentaires), de l'indépendance de l'avocat (prévue uniquement en tant que règle professionnelle) et enfin de la question des honoraires (le projet prévoyait que les cantons soient tenus d'édicter des recommandations). Ces trois points seront examinés ci-dessous (cf. ch. 172).

La constitutionnalité de la partie du projet relative aux règles professionnelles, à la surveillance disciplinaire et aux honoraires a été mise en doute par le PLS et le PDC qui estiment que l'art. 31<sup>bis</sup>, al. 2, est., n'offre pas une base constitutionnelle suffisante. Cette question sera examinée sous ch. 6 ci-dessous.

Tribunal fédéral

Le Tribunal fédéral salue le principe d'une réglementation de la libre circulation des

avocats dans une loi fédérale, ainsi que l'édiction d'une réglementation cadre en matière de règles professionnelles, de surveillance disciplinaire et d'honoraires. Il relève toutefois que la distinction entre règles fédérales et règles cantonales, ainsi que l'absence de dispositions relatives aux voies de droit, soulèvent certaines questions délicates et pourrait poser des problèmes d'interprétation.

### Cantons

Les gouvernements et les tribunaux cantonaux acceptent tous le principe d'une réglementation relative aux règles professionnelles et à la surveillance disciplinaire, à l'exception du Tribunal cantonal ZH. Deux gouvernements (BE, BS) et deux tribunaux cantonaux (FR, GL) estiment toutefois que le rapport entre règles professionnelles fédérales et cantonales doit être réglé plus clairement, compte tenu des problèmes de concours. En ce qui concerne les recommandations cantonales en matière d'honoraires en revanche, quatre gouvernements (LU, TG, UR, OW) et quatre Tribunaux cantonaux (BS, OW, SG, TG) souhaiteraient maintenir la solution des tarifs étatiques, et quatre autres Tribunaux cantonaux (AG, GL, BL, SO) s'opposent tant à l'édiction de tarifs étatiques qu'à celle de recommandations en matière d'honoraires.

### Partis politiques

De la part des partis politiques, l'accueil a été nettement plus réservé en ce qui concerne les règles professionnelles, la surveillance disciplinaire et les honoraires. Deux partis (PLS et PDC) contestent la constitutionnalité de cette partie du projet de loi. Pour le PDC, la demi-centralisation proposée ne peut qu'être source d'insécurité et de confusion. Deux partis (PS et PRD) acceptent globalement le projet de loi; le PS ne le fait toutefois que pour autant qu'il ne s'agit que d'une première étape vers une loi régissant globalement la profession d'avocat.

### Organisations

Enfin, en ce qui concerne les organisations, l'Union suisse des arts et métiers (USAM), l'Union syndicale suisse (USS), la Vereinigung Rechtsstaat, la Fédération suisse des avocats (FSA), l'Association suisse des juristes d'entreprises (ASJE), la Chambre fiduciaire (ChF), l'Union suisse des professions libérales (USPL), la Commission de la concurrence, l'Association suisse d'assurances (ASA), l'Association suisse des banquiers (ASB) et le Vorort approuvent d'une manière générale l'effort d'harmonisation entrepris. Leurs principales remarques ont porté elles aussi sur les trois points déjà évoqués: l'indépendance de l'avocat, les règles professionnelles et les honoraires.

En automne 1998, la Conférence des chefs des départements cantonaux de justice et police, la Commission de la concurrence, la Fédération suisse des avocats et l'Association suisse des juristes d'entreprises ont été invités à discuter les solutions envisageables sur trois points relativement controversés dans le cadre de la procédure de consultation: l'indépendance de l'avocat, la juxtaposition de règles professionnelles

fédérales et cantonales et les honoraires.

## **172 Les points principaux**

### **172.1 L'indépendance**

#### **172.11 Position du problème**

La question la plus controversée du projet de loi fut celle du degré d'indépendance que l'avocat doit avoir en vertu du droit fédéral pour s'inscrire à un registre, et donc pouvoir plaider sans autre formalité dans toute la Suisse. Compte tenu du fait que les exigences en matière d'indépendance diffèrent selon les cantons, certains organismes consultés redoutent que, par le biais de l'inscription au registre, les avocats salariés autorisés à pratiquer la représentation en justice en vertu de la pratique "libérale" de certains cantons puissent ainsi plaider dans toute la Suisse. Il faut relever que cette question se pose aujourd'hui déjà dans le cadre de la LMI, en vertu de laquelle l'avocat qui est autorisé à pratiquer dans un canton est présumé remplir les conditions d'exercice de la profession dans un autre canton (ATF 123 I 313). Si un avocat autorisé à pratiquer la représentation en justice dans un canton à la pratique libérale (ZH par exemple) se voyait refuser l'autorisation de pratiquer dans un canton attaché à une définition plus stricte de l'indépendance (GE par exemple), il pourrait aujourd'hui déjà recourir en invoquant une violation de la LMI. Le problème des différentes conceptions cantonales de l'indépendance se pose donc indépendamment de l'entrée en vigueur de la LLCA.

#### **172.12 Principe de l'indépendance**

Il est unanimement admis que l'indépendance de l'avocat est une condition essentielle à l'exercice de son activité. Le code de déontologie des avocats de la Communauté européenne (ch. 2.1), les lignes directrices de la FSA (art. 1), le code d'éthique de l'International Bar association (art. 3) et les Principes fondamentaux de la profession d'avocat de l'Union internationale des avocats la mentionnent expressément. Les lois sur les avocats des cantons romands, des cantons de Berne, de St.-Gall, de Thurgovie et du Tessin mentionnent également l'indépendance de l'avocat, contrairement aux législations des autres cantons. L'indépendance de l'avocat y est pourtant aussi présumée et découle de l'observation d'autres règles professionnelles, notamment en matière de conflits d'intérêts.

#### **172.13 Pratiques cantonales**

En pratique pourtant, l'indépendance de l'avocat a suscité de nombreuses controverses, en particulier quant à sa compatibilité avec un statut de salarié. Les cantons ont apporté des solutions différentes à cette question. Conformément à la jurisprudence du Tribunal fédéral, tous les cantons admettent qu'un avocat puisse exercer une activité salariée indépendante de son activité d'avocat. En revanche, seuls trois cantons admettent à certaines conditions que des avocats salariés représentent en justice les

clients de leur employeur: Thurgovie<sup>125</sup>, Saint-Gall<sup>126</sup> et Zurich<sup>127</sup>. Il faut souligner que ces cantons à la pratique "libérale" partent eux aussi du principe que l'avocat est et demeure indépendant. Ils admettent pourtant que cette indépendance reste possible dans le cadre d'un rapport travail, moyennant certaines garanties figurant dans le contrat de travail. Au contraire, BL et LU l'excluent (cf. ATF 123 I 197). LU estime même que des dispositions contractuelles dans le contrat de travail ne sauraient garantir une véritable indépendance à l'avocat salarié<sup>128</sup>.

## 172.14 Aspects internationaux

Sur le plan international, on constate une différence entre les pays anglo-saxons où l'indépendance de l'avocat n'exclut pas un statut de salarié, et les pays ayant subi l'influence du droit français, très attachés à une définition stricte de l'indépendance. En France par exemple, un avocat peut être salarié par un autre avocat ou par une société d'avocats<sup>129</sup>. L'avocat salarié ne peut avoir de clientèle personnelle. Dans l'exercice des missions qui lui sont confiées, il bénéficie de l'indépendance que comporte son serment et n'est soumis à un lien de subordination à son employeur que pour la détermination de ses conditions de travail<sup>130</sup>. Le contrat de travail de l'avocat doit dans tous les cas être établi par écrit et préciser les modalités de la rémunération<sup>131</sup>.

En Allemagne, l'avocat est un organe indépendant de la justice ("Der Rechtsanwalt ist ein unabhängiges Organ der Rechtspflege" §1 der Bundesrechtsanwaltsordnung (BRAO)). L'avocat salarié est en principe exclu des activités de monopole. L'avocat employé ("Syndikusanwalt") ne peut pas non plus représenter son employeur en tant qu'avocat (§ 46 al. 1 BRAO). Le § 43 al. 1 BRAO précise que "der Rechtsanwalt darf keine Bindungen eingehen, die seine berufliche Unabhängigkeit gefährden"<sup>132</sup>.

---

<sup>125</sup> Un avocat employé par une fiduciaire est autorisé à représenter des tiers devant les tribunaux (Rechenschaftsbericht des Obergerichtes des Kantons Thurgau, 1982, no 10, Décision du 26 avril 1982 de la Commission de recours).

<sup>126</sup> Le Tribunal cantonal de Saint-Gall avait admis qu'un avocat employé par une fiduciaire accepte des mandats pour le compte de clients de la fiduciaire (arrêt du 27.2.1984, cité par Wolffers, *Der Rechtsanwalt in der Schweiz*, op. cit. p. 59). Dans le cadre de la procédure de consultation sur la LLCA, le gouvernement SG s'est pourtant prononcé pour une définition stricte de l'indépendance, se référant à l'art. 21 de la loi saint-galloise du 11 novembre 1993 sur les avocats (Anwaltsgesetz). Un recours est actuellement pendante devant le Tribunal cantonal saint-gallois contre une décision de la Chambre des avocats qui a refusé à un avocat employé par une fiduciaire l'autorisation de pratiquer.

<sup>127</sup> Dans le canton de Zurich, l'autorité de surveillance demande qu'un avocat salarié qui entend pratiquer la représentation en justice dispose d'un contrat de travail dans lequel une série de conditions sont stipulées afin de garantir son indépendance (les us et coutumes du barreau doivent être respectés; le devoir de fidélité à l'égard du client a la priorité sur le devoir de fidélité à l'égard de l'employeur; l'employeur n'a pas le droit d'exiger des comptes de l'employé ou d'examiner ses dossiers, etc.).

<sup>128</sup> Luzerner Gerichts- und Verwaltungsentscheide 1985 I no 33; Dominique Dreyer, *L'avocat dans la société actuelle*, RDS 115/1996, p. 416.

<sup>129</sup> Art. 136 du Décret no 91-1197 du 27 novembre 1991 organisant la profession d'avocat; cf. Jacques Hamelin/André Damien, *Les règles de la profession d'avocat*, Paris 1995, p. 69 ss.

<sup>130</sup> Art. 7 de la loi no 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques.

<sup>131</sup> Cf. Jacques Hamelin/André Damien, p. 69.

<sup>132</sup> Cf. Jessnitzer/Blumberg, *Bundesrechtsanwaltsordnung*, Köln/Berlin/Bonn/München 1995, note 16 ss

Au Danemark en revanche, un accord a été conclu en 1996 entre le gouvernement, l'association des juristes d'entreprise et le Barreau; cet accord permet aux juristes d'entreprise de s'inscrire au barreau et d'être traités comme des avocats indépendants<sup>133</sup>.

Compte tenu de la diversité des situations nationales dans les pays de l'UE, le droit européen réserve la possibilité pour les Etats membres de l'UE de permettre à des avocats salariés - même par des entreprises privées - de pratiquer la représentation en justice. En vertu de l'art. 8 de la directive 98/5/CE sur l'établissement des avocats, l'avocat inscrit dans un Etat membre d'accueil sous le titre d'origine peut exercer en qualité d'avocat salarié d'un autre avocat, d'une association ou société d'avocats, ou d'une entreprise publique ou privée dans la mesure où l'Etat membre d'accueil le permet pour les avocats inscrits sous le titre professionnel de cet Etat membre.

La question de savoir si un avocat salarié dans son Etat d'origine peut pratiquer sous forme de prestation de service la représentation en justice dans le pays d'accueil est réglée par l'art. 6 de la directive 77/249/CEE qui prévoit que "chaque Etat membre peut exclure les avocats salariés liés par un contrat de travail avec une entreprise publique ou privée de l'exercice des activités de représentation et de défense en justice de cette entreprise dans la mesure où les avocats établis dans cet Etat ne sont pas autorisés à les exercer".

### **172.15 Résultats de la procédure de consultation**

Le projet de LLCA mis en consultation se bornait à poser le principe - à titre de règle professionnelle - que l'avocat était soumis au devoir d'indépendance dès lors qu'il était admis, au regard du droit cantonal, à exercer la représentation en justice. Il ne donnait pas - pas plus que les législations cantonales - de définition plus précise de l'indépendance. Le projet n'interdisait pas expressément qu'un avocat salarié soit inscrit au registre des avocats. Bien que salarié, l'avocat restait soumis au devoir d'indépendance et agissait en son nom personnel et sous sa propre responsabilité. Or, si un avocat salarié est admis à s'inscrire dans un registre cantonal en vertu d'une pratique "libérale" d'un canton, un canton à la pratique plus restrictive - qui n'accepte par principe aucun avocat salarié à représenter en justice - ne pourra pas lui refuser le droit de pratiquer sur son territoire sous le prétexte qu'il est salarié; il pourra tout au plus engager une procédure disciplinaire contre lui pour le motif que l'avocat ne respecte pas la règle professionnelle (fédérale) de l'indépendance. Ce serait en fin de compte le Tribunal fédéral qui pourrait trancher la question en cas de recours.

Tous les milieux qui se sont prononcé au sujet de l'indépendance ont réclamé une définition plus précise de l'indépendance à l'échelon fédéral et, partant, une solution uniforme pour l'ensemble de la Suisse. Pour le reste, les avis sont partagés et peuvent

---

relatives au § 7, qui précise: "Die Zulassung zur Rechtsanwaltschaft ist zu versagen, [...] wenn der Bewerber eine Tätigkeit ausübt, die mit dem Beruf des Rechtsanwalts, insbesondere seiner Stellung als unabhängiges Organ der Rechtspflege nicht vereinbar ist oder das Vertrauen in seine Unabhängigkeit gefährden kann; [...]".

<sup>133</sup> European Counsel, septembre 1996, p. 29.

se répartir en trois catégories:

- les organismes qui ne se prononcent pas et qui souhaitent seulement qu'une solution uniforme soit adoptée [deux gouvernements (SH et TG), cinq tribunaux cantonaux (GL, LU, SO, UR, TG), un parti (PRD)];
- ceux qui souhaitent interdire aux avocats salariés de représenter des parties en justice, à moins que leur employeur soit lui-même inscrit au registre [dix gouvernements (AR, BE, BL, FR, GE, NE, SG, SO, UR, VD), quatre tribunaux cantonaux (JU, BL, VD et ZG), deux partis (PS et PDC), la FSA, l'USPL, l'ASM et l'ACSI]; ils craignent que les avocats salariés admis à plaider dans certains cantons à tendance "libérale" puissent, par le biais de l'inscription au registre, plaider également dans les cantons o Cf. Jacques Hamelin/André Damien, Les règles de la profession d'avocat, Paris 1995, p. 69 ss.ù le statut de salarié exclut une activité de monopole;
- et enfin ceux qui souhaitent une solution libérale [le gouvernement SZ, l'ASJE, l'ASA, le Vorort, l'ASB, la Commission de la concurrence].

## **172.16 Jurisprudence du Tribunal fédéral**

Le Tribunal fédéral a eu l'occasion de se prononcer sur certaines exigences en matière d'indépendance de l'avocat.

### **I. Activité salariée et activité indépendante parallèles sans rapport l'une avec l'autre**

Dans l'arrêt Sauvin du 18 octobre 1985 (RDAF 1986 p. 157 ss), comme dans l'arrêt du 12 décembre 1996 dans la cause G., le Tribunal fédéral a expressément admis qu'un avocat salarié pouvait, indépendamment de son travail, pratiquer la représentation en justice. L'exercice d'une activité parallèle, même à titre prépondérant, ne porte aucun préjudice à la qualité des services et à l'indépendance de l'avocat; une profession parallèle à l'activité d'avocat est constitutionnellement autorisée (ATF 123 I 193)<sup>134</sup>. Le canton de Berne a aussi admis qu'un fonctionnaire peut exercer une activité d'avocat bien que la loi bernoise exige formellement l'indépendance<sup>135</sup>.

### **II. Représentation des clients d'un employeur par un avocat salarié par cet employeur**

*Ce cas de figure est plus problématique et représente le véritable enjeu du débat sur l'indépendance. La jurisprudence du Tribunal fédéral sur cette question est nuancée. En effet, dans les arrêts Ilg et Clivaz, le Tribunal fédéral a admis qu'un avocat salarié par une personne morale pouvait valablement représenter en justice,*

---

<sup>134</sup> Puisque la liste des conditions d'inscription au registre prévues par la LLCA est exhaustive, il n'est pas nécessaire de préciser ce point dans la loi.

<sup>135</sup> Arrêt du Tribunal administratif bernois du 15 avril 1985; cf. Wolffers, op. cit., p. 59.

*alors que dans le dernier arrêt en date (ATF 123 I 193) il a dénié à un avocat salarié par une assurance de protection juridique le droit de représenter les clients de l'assurance en justice.*

- Arrêt Ilg du 17 octobre 1980 (non publié)

Dans cet arrêt, le Tribunal fédéral avait à examiner si un avocat employé par un syndicat pour conseiller et représenter les membres du syndicat respectait le devoir d'indépendance. Se référant aux considérants de la décision attaquée, le Tribunal fédéral a jugé que l'indépendance financière de l'avocat était garantie du moment que l'avocat était rétribué par le syndicat et non pas par les clients.

- Arrêt Clivaz du 22 octobre 1987 (ATF 113 Ia 279)

Dans le cas d'un avocat employé par une fondation de droit privé, à but social et humanitaire (conseiller gratuitement et représenter en justice des créanciers économiquement faibles de pensions alimentaires), la Chambre des avocats du canton de Berne avait estimé que l'avocat avait violé le devoir d'indépendance prévu par la loi bernoise sur la profession d'avocat. Le Tribunal fédéral a critiqué le fait de prétexter des pratiques susceptibles de porter atteinte à l'indépendance de l'avocat pour ne défendre que des intérêts corporatistes incompatibles avec la liberté du commerce et de l'industrie ("rein standespolitische Interessen, die mit der Handels- und Gewerbefreiheit nicht vereinbar sind"). Le Tribunal fédéral a donc cassé la décision de la Chambre des avocats.

- Arrêt I. du 18 avril 1997 (ATF 123 I 193)

Dans son dernier arrêt sur la question de l'indépendance, le Tribunal fédéral a précisé sa jurisprudence. Dans le cas d'un avocat employé par une assurance de protection juridique et qui souhaitait défendre les clients de cette assurance, et bien que l'avocat ait disposé d'un contrat de travail lui laissant une totale indépendance dans la manière de traiter ses mandats, le Tribunal fédéral a estimé que l'indépendance de l'avocat était menacée car les intérêts de la compagnie de protection juridique pourraient être contraires aux intérêts de ses clients. L'intérêt de la compagnie de protection juridique à freiner les dépenses découlant de procédures judiciaires peut s'opposer à l'intérêt du client de bénéficier d'une protection juridique aussi complète que possible.

### 3 Résumé de la jurisprudence du Tribunal fédéral

On peut donc dégager de la jurisprudence du Tribunal fédéral les thèses suivantes :

- L'activité d'avocat n'a pas à être pratiquée à temps complet; une activité salariée accessoire est autorisée.
- On ne saurait interdire par principe à un avocat salarié de défendre les clients de son employeur.



- Un avocat salarié peut défendre les clients de son employeur pour autant qu'aucun conflit d'intérêts ne soit possible entre le client et l'employeur.
- Un conflit d'intérêts est suffisamment vraisemblable dans le cas d'un avocat salarié par une assurances de protection juridique pour lui interdire d'exercer dans le cadre du monopole.

#### 172.17 Critères pour l'adoption d'une réglementation sur la question de l'indépendance

L'indépendance de l'avocat doit être garantie tant au moment de l'inscription au registre que dans l'exercice de la profession. Comme on l'a vu ci-dessus, le problème des différentes interprétations des autorités cantonales en matière d'indépendance se pose aujourd'hui déjà en vertu de la LMI. A moins d'exclure de manière générale les avocats salariés du registre, ou au contraire de les admettre de manière générale, une solution plus nuancée qui reflète les principes dégagés par le Tribunal fédéral est extrêmement délicate à trouver. On relèvera qu'aucune législation cantonale ne donne aujourd'hui de définition précise de l'indépendance.

La LLCA vise avant tout la libre circulation des avocats. La solution retenue dans la LLCA doit notamment:

- ne pas bloquer une possible évolution dans ce domaine<sup>136</sup>;
- respecter la casuistique du Tribunal fédéral;
- être eurocompatible - voire "euroconviviale" (simplicité, transparence) - sur la question des avocats salariés dans le cadre de la libre circulation des avocats entre la Suisse et l'UE<sup>137</sup>;
- être dans l'intérêt du justiciable;
- et enfin permettre une définition de l'indépendance valable pour l'ensemble de la Suisse.

Le respect de ces critères conduit à retenir une solution relativement souple et ouverte. Sans se référer explicitement à la notion d' "avocat salarié", la LLCA se limite à prévoir que l'autorité qui tient le registre examine, déjà au moment de la demande d'inscription, si l'avocat est en mesure d'exercer en toute indépendance. Par rapport au projet de LLCA mis en consultation, on introduit donc un premier examen de l'indépendance lors de l'inscription déjà. Les autorités cantonales de surveillance doivent alors examiner concrètement si l'avocat est "indépendant", notamment au sens de la jurisprudence du Tribunal fédéral. L'indépendance reste évidemment aussi une règle professionnelle qui s'impose à l'avocat dans l'ensemble de son activité professionnelle.

---

<sup>136</sup> La question de l'organisation des études d'avocats (par exemple sous forme de sociétés anonymes) se posera probablement prochainement en Suisse, comme elle se pose déjà dans de nombreux pays (cf. Dreyer, op. cit. p. 514).

<sup>137</sup> Cf. ch. 2.13 ci-dessus; en vertu de l'art. 6 de la directive 77/249/CEE, qui sera reprise dans le cadre de l'accord bilatéral entre l'UE et la Suisse, la question de l'exercice salarié de la profession d'avocat se posera à nouveau.

Cette solution laisse aux autorités de surveillance, voire aux tribunaux, le soin de fixer les contours de l'indépendance en tenant compte essentiellement des problèmes de conflits d'intérêts. Elle ne porte pas préjudice à une évolution des pratiques cantonales en la matière. Elle favorise, par le biais de la jurisprudence du Tribunal fédéral, l'émergence d'une conception uniforme de la notion d'indépendance au niveau suisse, et donc conduit à une harmonisation progressive des pratiques cantonales. Enfin, cette solution est parfaitement compatible avec la jurisprudence du Tribunal fédéral.

### **172.2 Règles professionnelles fédérales**

Dans le cadre de la procédure de consultation, plusieurs organismes consultés ont critiqué le fait que le projet instituait des règles professionnelles fédérales directement applicables, tout en réservant aux cantons la possibilité d'édicter des règles professionnelles cantonales complémentaires. Cette double réglementation pourrait poser des problèmes pratiques. En cas de recours par exemple, un avocat ayant fait l'objet d'une sanction disciplinaire pour violation à la fois d'une règle professionnelle fédérale et d'une règle professionnelle cantonale devrait déposer deux recours au Tribunal fédéral: un recours de droit administratif en ce qui concerne la première violation et un recours de droit public pour ce qui est de la seconde.

Pour éviter ce double système de règles professionnelles, la LLCA règle de manière exhaustive les règles professionnelles pour les avocats. Cette unification est gage de sécurité pour les avocats suisses et de l'UE, qui n'auront plus à se préoccuper des particularismes cantonaux en matière de règles professionnelles. La coexistence en Suisse de 26 ensembles de règles professionnelles pour la profession d'avocat n'est plus justifiable aujourd'hui dans la perspective de la libre circulation. Il faut noter que, dans tous les pays voisins, la profession d'avocat est réglementée au niveau national. Une unification des règles professionnelles sera également de nature à encourager la mobilité des avocats, et à permettre une pratique plus transparente des autorités de surveillance en cas de recours. Cette solution permet également de limiter la portée des règles déontologiques (Standesregeln), édictées par les associations professionnelles, qui serviront avant tout à interpréter si nécessaire la portée des règles professionnelles. Des critiques se sont élevées à l'encontre de ces règles déontologiques, dont l'intérêt public est parfois discutable; la loi fédérale du 6 octobre 1995 sur les cartels et autres restrictions à la concurrence (loi sur les cartels, LCart., RS 251) a du reste accentué encore la remise en cause des règles déontologiques<sup>138</sup>. En unifiant au niveau fédéral les règles professionnelles que tout avocat doit observer en Suisse, la LLCA permet non seulement d'éviter des problèmes de concours entre règles professionnelles cantonales, mais elle opère également une distinction claire entre règles professionnelles (étatiques) et règles déontologiques.

### **172.3 Honoraires**

---

<sup>138</sup> Cf. Benoît Chappuis, Signification et fonction des règles déontologiques, in *Droit suisse des avocats*, Walter Fellmann éd., Berne 1998, p. 140.

En matière d'honoraires, le projet LLCA mis en consultation prévoyait que les cantons devaient se limiter à édicter des recommandations; les tarifs étatiques auraient ainsi été abolis. Certains organismes consultés estimaient que des tarifs étatiques étaient indispensables pour garantir une certaine transparence, d'autres au contraire trouvaient des recommandations inutiles voire contre-productives<sup>139</sup>. Une majorité des organismes qui se sont prononcé sur la question souhaitent certes une libéralisation des honoraires, mais les avis sont très partagés sur la question de savoir quel système est préférable<sup>140</sup>.

En pratique toutefois, une concurrence existe déjà. On peut constater des différences notables sur le tarif horaire facturé dans un même canton, même lorsque des tarifs étatiques existent, car ces tarifs sont souples et permettent en définitive une grande liberté dans la manière de calculer les honoraires. Ceci relativise la portée de tels tarifs.

Compte tenu de la diversité des avis exprimés ainsi que du fait que le lien entre honoraires et libre circulation est relativement lâche, la LLCA renonce à imposer aux cantons une réglementation uniforme en matière d'honoraires. Dans le cadre de la révision de sa loi sur les avocats, chaque canton pourra examiner la question des honoraires et choisir le système qui lui paraît le meilleur.

## **18 Classement d'intervention parlementaire**

Le postulat 94.335 Stamm Luzi "Liberté d'établissement pour les avocats. Abolition des barrière intercantionales", adopté comme motion par le Conseil national le 20 Décembre 1995 et transformée en postulat par le Conseil des Etats le 3 juin 1996, peut être classé. Le présent projet de loi remplit en effet complètement les objectifs du postulat puisqu'il permet à tout avocat inscrit à un registre d'exercer la profession d'avocat dans n'importe quel canton, sans frais ni formalités. Pour les raisons exposées sous ch. 16 ci-dessus, la LLCA renonce toutefois à instituer un registre fédéral pour atteindre ces objectifs.

---

<sup>139</sup> Quatre gouvernements (LU, TG, UR, OW) estiment que, pour des raisons de transparence, les clients doivent pouvoir estimer ce que leur coûtera une procédure. Il est donc nécessaire de disposer de tarifs étatiques et non de simples recommandations. Les gouvernements TG et UR souhaitent également que les cantons puissent continuer à édicter des tarifs étatiques. Pour le gouvernement NE, les cantons ne doivent avoir que la possibilité et non l'obligation d'édicter des recommandations. Le gouvernement BE estime que des tarifs étatiques sont nécessaires pour les cas d'assistance judiciaire et de défense d'office. Quatre tribunaux cantonaux (BS, OW, SG, TG) préfèrent également la solution des tarifs étatiques (sous réserve toutefois d'un accord sur des tarifs plus bas entre l'avocat et le client).

<sup>140</sup> Bien qu'AG connaisse encore des tarifs contraignants en matière d'honoraires, le gouvernement AG estime qu'une intervention étatique dans ce domaine est contre-productive et s'oppose à une réglementation, même non contraignante. Le gouvernement SO estime qu'il appartient aux organisations professionnelles d'adopter des tarifs dans le cadre de la loi fédérale sur les cartels; c'est en définitive le marché qui décide si un tarif est "juste" ou non. Quatre tribunaux cantonaux (AG, GL, BL, SO) s'opposent aux recommandations en matière d'honoraires. AG estime que des recommandations en matière de tarifs sont de nature à nuire à la concurrence; GL est du même avis, et s'oppose aussi bien aux tarifs étatiques qu'aux recommandations. Le tribunal cantonal BL estime que des tarifs étatiques sont toutefois nécessaires pour les cas d'assistance judiciaire et de défense d'office. Le Tribunal cantonal GL souhaite également, au cas où des recommandations étatiques seraient prévues, que la loi précise davantage leur fonction. Un parti (le PDC) propose de biffer cette disposition, le système lui paraissant peu clair.

## **2 Partie spéciale**

### **21 Remarques terminologiques**

Les termes "certificat de capacité", "brevet" et "autorisation de pratiquer" peuvent avoir des sens différents dans les législations cantonales. Il est nécessaire de préciser le sens que nous leur donnons dans la présente loi. Les définitions qui suivent sont celles retenues par la doctrine<sup>141</sup> et par la grande majorité des cantons.

Par "certificat de capacité" (Fähigkeitsausweis), qui est le terme utilisé à l'art. 33 de la Constitution fédérale, on entend le certificat attestant des connaissances professionnelles théoriques et pratiques. Le "brevet" (Patent) quant à lui est délivré après l'examen des connaissances professionnelles et de certaines conditions personnelles (bonne réputation, solvabilité, etc.). Enfin l' "autorisation de pratiquer" (Berufsausübungsbewilligung) désigne l'autorisation de plaider dans un canton délivrée à un avocat titulaire du brevet d'un autre canton<sup>142</sup>.

### **22 La conception de la loi**

La LLCA garantit la libre circulation des avocats en Suisse et fixe un certain nombre de principes et d'exigences minimales pour l'exercice de la profession d'avocat. La conception générale de la loi repose sur les aménagements nécessaires à la réalisation du principe de la libre circulation des avocats, les procédures cantonales d'autorisation de pratiquer étant totalement supprimées. Dès lors que tout avocat inscrit à un registre cantonal peut librement pratiquer sur l'ensemble du territoire de la Confédération sans contrôle préalable des autres autorités cantonales, dès lors aussi que les avocats des Etats membres de l'UE peuvent à certaines conditions pratiquer en Suisse, il est nécessaire d'unifier au niveau fédéral un certain nombre de points:

- les conditions de la libre circulation intercantonale des titulaires de brevets d'avocats cantonaux;
  - de registres cantonaux des avocats;
  - de règles professionnelles;
  - de surveillance disciplinaire;
- de réglementation du titre professionnel;
- d'accès à la profession pour les avocats ressortissants des pays de l'UE.

En l'absence d'un brevet fédéral, les structures cantonales assurant la surveillance disciplinaire doivent être maintenues et harmonisées. La LLCA s'appuie sur les autorités de surveillance cantonales. Au système des autorisations de pratiquer, la loi sur la libre circulation des avocats substitue une mise en réseau des registres cantonaux

---

<sup>141</sup> Cf. Wolfers, op. cit., p. 63; cf. également Rothenbühler, op. cit. p. 59.

<sup>142</sup> Certains cantons octroient toutefois cette autorisation de pratiquer sous la forme du brevet cantonal proprement dit (cf. par ex. art. 36 de la Gerichtsverfassungsgesetz du 24 septembre 1978 du canton des Grisons).

des avocats afin de permettre la recherche et l'échange d'informations relatives aux avocats inscrits. Ces registres sont tenus par l'autorité chargée de la surveillance disciplinaire.

## **23 Commentaire des différentes dispositions de la loi**

### **231 Objet et champ d'application (section 1)**

#### **231.1 Objet (article premier)**

La libre circulation intercantonale des avocats est garantie à l'heure actuelle par l'art. 5 des dispositions transitoires de la Constitution ainsi que par la LMI. La LLCA garantit désormais cette libre circulation, sur tout le territoire de la Confédération, pour les avocats inscrits à un registre cantonal (art. 1 al. 1 en liaison avec l'art. 3). Elle fixe également les principaux principes applicables à l'exercice de la profession d'avocat sur le territoire suisse.

La LLCA n'a pas pour but de remplacer complètement les législations cantonales sur les avocats, qui resteront nécessaires, mais d'unifier un certain nombre de points en raison de l'abandon du contrôle exercé jusqu'à présent par les cantons sur les avocats au moment de la délivrance des autorisations de pratiquer.

L'aboutissement des négociations bilatérales avec l'UE, et en particulier l'Accord sur la libre circulation des personnes, impliquent la transposition en droit suisse de la réglementation pertinente de l'UE (directives 77/249/CEE, 89/48/CEE et 98/5/CE, cf. ch. 14). Cette transposition doit être faite pour l'essentiel au niveau fédéral. L'alinéa 2 précise donc que la LLCA détermine les modalités selon lesquelles les avocats ressortissants des Etats membres de l'UE peuvent pratiquer la représentation en justice en Suisse.

#### **231.2 Champ d'application personnel (art. 2)**

La loi ne s'applique qu'aux personnes titulaires d'un brevet d'avocat qui exercent effectivement la représentation en justice dans le cadre du monopole défini par le droit cantonal<sup>143</sup>. Il s'agit d'avocats qui travaillent à titre indépendant (sur la notion d'indépendance, cf. ch. 172.1). Le champ d'application personnel de la loi n'englobe donc pas tous les avocats, c'est-à-dire toutes les personnes titulaires d'un brevet d'avocat. Souvent en effet, des avocats exercent une activité de juge ou de greffier, travaillent dans des administrations ou sont salariés de banques, de fiduciaires; ils ne s'inscriront donc pas au registre et ne seront pas soumis au contrôle de l'autorité de surveillance. De même, un avocat qui n'entendrait pas pratiquer la représentation en justice mais uniquement le conseil juridique, et qui ne s'inscrirait pas à un registre cantonal des avocats, ne sera pas non plus soumis à la présente loi. Il ne pourra donc se

---

<sup>143</sup> Le canton de Soleure ne connaît pas de monopole de représentation en justice. Les personnes titulaires d'un brevet d'avocat et exerçant la représentation en justice dans ce canton devront aussi s'inscrire au registre cantonal s'ils souhaitent bénéficier de la libre circulation.

prévaloir du titre d' "avocat inscrit au registre" ou d' "avocat au barreau", ce qui le distinguera aux yeux du public des avocats inscrits au registre.

Les cantons gardent évidemment la compétence de définir le champ des activités juridictionnelles devant les instances cantonales qui entrent dans le cadre du "monopole de l'avocat". Dans la mesure où certains cantons autorisent des avocats employés par des banques ou des fiduciaires par exemple à exercer la représentation en justice, ceux-ci sont soumis à la LLCA et doivent s'inscrire dans un registre cantonal. Il sont ainsi tenus de respecter les règles professionnelles et le contrôle des autorités de surveillance cantonales s'exerce sur eux également.

La loi peut s'appliquer à des personnes ne possédant pas la nationalité suisse, puisqu'un brevet d'avocat cantonal peut être délivré à une personne de nationalité étrangère. Alors qu'il y a quelques années encore, le Tribunal fédéral admettait la constitutionnalité des législations cantonales qui réservaient aux seuls citoyens suisses le droit d'exercer la profession d'avocat, il a opéré un revirement de jurisprudence en 1993<sup>144</sup>. Le Tribunal fédéral ne nie pas qu'il existe un intérêt public à ce qu'un avocat soit familiarisé avec le contexte économique et politique du pays, mais il estime qu'un étranger doit pouvoir faire la preuve qu'il connaît la Suisse et que la situation politique et économique du pays lui est aussi familière qu'à un citoyen suisse. La liberté du commerce et de l'industrie garantie par l'art. 31 de la Constitution interdit de maintenir purement et simplement l'exigence de la nationalité suisse. Dans le cadre de cette jurisprudence, les cantons demeurent libres de définir les conditions auxquelles ils délivrent leurs brevets d'avocat.

La LLCA s'applique naturellement aussi aux avocats des Etats membres de l'UE qui ont été admis à pratiquer la représentation en justice en Suisse en vertu de la LLCA. En outre, les dispositions pertinentes (règles professionnelles, surveillance et sanctions disciplinaires) s'appliqueront aussi à un avocat provenant d'un Etat autre que ceux de l'UE, et qui aurait été exceptionnellement admis par une juridiction cantonale à plaider dans une affaire déterminée.

## **232 Libre circulation entre les cantons et registres cantonaux des avocats (section 2)**

### **232.1 Principe de la libre circulation entre les cantons(art. 3)**

L'art. 3 garantit à tout avocat inscrit à un registre cantonal la possibilité de pratiquer la représentation en justice en Suisse sans autorisation. Les cantons ne peuvent dès lors plus exiger de la part d'un avocat déjà inscrit à un registre cantonal qu'il remplisse d'autres conditions personnelles ou de formation que celles prévues par la LLCA. Ces conditions sont examinées au moment de l'inscription au registre cantonal. Une fois inscrit, l'avocat peut plaider sur l'ensemble du territoire suisse sans autre formalité. En

---

<sup>144</sup> ATF 119 Ia 35 et arrêt du Tribunal fédéral du 27 avril 1993 dans la cause Tim Brockmann contre le Conseil d'Etat du canton de Genève.

cas de doute, l'autorité qui souhaite vérifier qu'une personne est habilitée à exercer l'activité d'avocat peut se renseigner en consultant le registre du canton où l'avocat est inscrit (art. 9 LLCA); si par exemple un juge d'un canton X reçoit un mémoire d'un avocat inscrit au registre du canton Y, il peut se renseigner auprès de l'autorité de surveillance du canton Y pour s'assurer que l'avocat y est inscrit et que les conditions de formation et les conditions personnelles sont effectivement remplies. Il peut également s'assurer que l'avocat n'a pas fait l'objet de sanctions disciplinaires. Il découle de ce principe que les cantons sont en droit de refuser l'exercice du barreau à un avocat non inscrit à un registre cantonal.

Deux organismes consultés (Tribunal cantonal BS et VD) avaient souhaité que les avocats justifient de leur inscription à un registre cantonal lorsqu'ils se présentent pour la première fois devant une autorité judiciaire. On renonce pourtant à ancrer une telle obligation dans la loi. Si nécessaire et en cas de doute, le juge pourra d'une part demander à l'avocat d'établir le fait qu'il est bien inscrit à un registre, d'autre part se renseigner directement auprès de l'autorité de surveillance du canton au registre duquel l'avocat est inscrit.

#### **232.2 Registre cantonal des avocats (art. 4)**

Pour les raisons exposées ci-dessus (cf. ch. 16), on a finalement renoncé à créer un registre fédéral des avocats au profit d'une mise en réseau des registres cantonaux sur tout le territoire de la Confédération. Du fait de la suppression des procédures d'autorisation de pratiquer, les cantons ne disposeront plus à l'avenir des pièces attestant qu'un avocat provenant d'un autre canton remplit les conditions de formation et les conditions personnelles. Il faut pourtant que les autorités cantonales définies à l'art. 9 LLCA puissent rapidement vérifier, si nécessaire, que l'avocat remplit ces conditions. La structure du registre doit donc être identique dans tous les cantons.

Chaque canton devra disposer d'un registre des avocats qui pratiquent la représentation en justice (art. 2 LLCA), disposent d'une adresse professionnelle sur le territoire cantonal et remplissent les conditions de formation de l'art. 6 ainsi que les conditions personnelles de l'art. 7 LLCA. Un avocat qui plaide occasionnellement ou régulièrement dans un canton mais qui n'y dispose pas d'une étude ne doit pas être inscrit au registre. Les personnes titulaires d'un brevet d'avocat mais n'exerçant pas à titre indépendant - et qui donc ne sont pas admises à représenter en justice - ne figureront pas non plus dans le registre et ne seront pas soumises à l'autorité de surveillance cantonale. En revanche, lorsque les cantons admettent, à certaines conditions, qu'un avocat employé peut pratiquer la représentation en justice, celui-ci doit s'inscrire au registre et est ainsi soumis au contrôle de l'autorité de surveillance.

L'al. 2 de l'art. 4 LLCA précise le contenu du registre. Il s'agit de certaines données personnelles au sens de l'art. 3, let. a, de la loi fédérale sur la protection des données (LPD, RS 235.1): le nom, le prénom, la date de naissance, le lieu d'origine pour les avocats suisses ou la nationalité pour les avocats qui ne seraient pas citoyens suisses, la copie du brevet d'avocat (qui permet de déterminer quel est le titre professionnel de

l'avocat), les attestations établissant que les conditions personnelles prévues à l'art. 7 sont remplies, la ou les adresses professionnelles ainsi que, le cas échéant, le nom de l'étude au sein de laquelle il travaille (si l'avocat dispose d'une étude dans un autre canton, elle doit également être indiquée), et enfin les mesures disciplinaires non radiées. En vertu de l'art. 14, al. 3, l'autorité de surveillance du canton où l'avocat est inscrit au registre est informée du prononcé d'une mesure disciplinaire dans un autre canton, et inscrit cette mesure au registre dès qu'elle est entrée en force.

Enfin, l'al. 3 de l'art. 4 LLCA précise que c'est l'autorité de surveillance des avocats qui doit tenir le registre. Afin de simplifier autant que possible la surveillance des avocats ainsi que la recherche d'informations à leur sujet, il est souhaitable qu'une seule autorité cantonale soit chargée de la surveillance des avocats et de la tenue du registre.

### **232.3 Inscription au registre (art. 5)**

Tout avocat qui entend pratiquer la représentation en justice doit demander son inscription au registre lorsqu'il dispose d'une adresse professionnelle (étude) dans un canton. Le critère qui détermine l'inscription à un registre cantonal est donc celui de la situation géographique de l'étude, et non celui de l'origine du brevet d'avocat. La personne titulaire d'un brevet d'avocat obtenu dans le canton X qui ouvre son étude dans le canton Y ne sera inscrite que dans le canton Y et non dans le canton X. Si il dispose de plusieurs études, l'avocat doit s'inscrire dans le canton où il dispose de son étude principale.

Selon le projet mis en consultation, un avocat aurait du s'inscrire dans chaque canton dans lequel il aurait disposé d'une adresse professionnelle. Les avocats qui disposent d'études dans plusieurs cantons<sup>145</sup> auraient du s'inscrire dans tous ces cantons, afin de ne pas créer deux catégories d'avocats au sein d'un même canton: ceux disposant de leur étude principale et ceux d'une adresse "secondaire". La LLCA renonce à cette solution car elle a été modifiée sur deux points par rapport au projet mis en consultation: les règles professionnelles sont désormais unifiées au niveau fédéral (art. 11), et l'interdiction de pratiquer prononcée par l'autorité de surveillance d'un canton au registre duquel l'avocat n'est pas inscrit déploie ses effets sur tout le territoire suisse (art. 16).

La loi ne prévoit pas expressément de sanction contre un avocat qui ne s'inscrirait pas à un registre: cet avocat se punirait en fait lui-même, puisqu'il pourrait se voir refuser la possibilité d'exercer la représentation en justice dans les autres cantons.

Un canton pourrait, contre toute vraisemblance, délivrer des brevets d'avocat ne satisfaisant pas aux conditions des art. 6 et 7 LLCA. Un canton tiers pourrait certes admettre un avocat ayant obtenu un tel brevet à pratiquer la représentation en justice

---

<sup>145</sup> Selon les statistiques dont dispose la FSA, il y avait en 1998 160 avocats en Suisse à être inscrits dans deux barreaux cantonaux, et seuls trois avocats seraient inscrits dans trois cantons.



sur le territoire de ce canton, mais cet avocat n'aurait évidemment pas le droit d'être inscrit à un registre des avocats.

En vertu de l'art. 11, let. i, l'avocat inscrit au registre doit communiquer à l'autorité qui tient le registre - l'autorité de surveillance - les modifications relatives aux indications le concernant (changement d'adresse, ouverture ou fermeture d'une étude dans un autre canton par exemple). S'il ne le fait pas, l'avocat encourra une mesure disciplinaire prononcée par l'autorité de surveillance.

L'autorité examine si l'avocat remplit les conditions de formation et les conditions personnelles (art. 6 et 7 LLCA). Le refus de l'inscription doit être notifié sous forme de décision. Cette décision peut faire l'objet d'un recours de droit administratif au Tribunal fédéral, puisqu'elle est rendue en application du droit fédéral.

Enfin, les cantons dont les registres permettant déjà d'obtenir les indications nécessaires sur les avocats disposant d'une adresse professionnelle sur leur territoire pourront dispenser les avocats déjà inscrits à un barreau ou à un "tableau des avocats" de présenter une nouvelle fois les attestations prévues à l'art. 4.

#### **232.4 Conditions de formation (art. 6)**

Les conditions à la libre circulation sont de deux ordres: conditions de formation d'une part, conditions personnelles d'autre part. Il ne s'agit, dans le cadre de la LLCA, que des conditions maximales que les cantons peuvent exiger pour reconnaître les brevets d'autres cantons. Les cantons demeurent en revanche libres de fixer des exigences plus strictes pour l'obtention de leur brevet puisque la formation des avocats reste de leur compétence. Toutefois, pour qu'un brevet cantonal soit reconnu dans un autre canton, il doit satisfaire aux conditions de l'art. 6.

##### **232.41 Formation juridique universitaire (art. 6 let. a)**

Actuellement, la plupart des cantons ne prescrivent pas de durée minimale d'études, mais exigent un diplôme universitaire (licence en droit) pour effectuer le stage nécessaire à l'obtention d'un brevet d'avocat<sup>146</sup>. La durée de la formation est donc celle exigée pour l'obtention d'une licence en droit dans une université suisse; elle n'est en aucun cas inférieure à trois ans, et est même souvent de quatre ans. Le canton des Grisons<sup>147</sup> exige une durée d'études de trois ans au minimum, alors que le canton de Schwyz exige "une formation juridique suffisante, dont quatre semestres au moins doivent avoir été effectués dans des universités suisses"<sup>148</sup>. Le canton de Vaud exige, outre la licence en droit, que le candidat au barreau remplisse l'une des trois conditions suivantes: être autorisé à soutenir une thèse dans une faculté de droit suisse ou

---

<sup>146</sup> AR, OW, SZ et TG n'exigent toutefois pas formellement un diplôme universitaire.

<sup>147</sup> Art. 3 ch. 3 de l'ordonnance du 1<sup>er</sup> décembre 1955 sur le certificat de capacité et l'exercice de la profession d'avocat.

<sup>148</sup> § 4 let. d du règlement du 28 octobre 1952 sur l'octroi et le retrait du brevet d'avocat (RS du canton de Schwyz 238).

étrangère, être titulaire d'un diplôme d'études juridiques post-grades délivré par une université suisse ou étrangère après deux semestres d'études au moins, ou avoir exercé une activité juridique agréée d'au moins deux ans<sup>149</sup>. L'exigence d'une formation juridique de trois ans au minimum sanctionnée par un diplôme universitaire ne devrait ainsi pas poser de problèmes pratiques dans la plupart des cantons. Elle correspond à l'exigence posée par la directive 89/49/CEE relative à un système général de reconnaissance des diplômes d'enseignement supérieur qui sanctionnent des formations professionnelles d'une durée minimale de trois ans (cf. ch. 14 ci-dessus). Compte tenu de cette directive, les cantons doivent également admettre au stage les ressortissants des Etats membres de l'UE possédant une licence universitaire obtenue après au minimum trois ans d'études dans un pays membre de l'UE.

### **232.42      Stage (art. 6 let. b)**

Dans les cantons alémaniques, la durée minimale du stage est d'une année en principe. Berne et Thurgovie prescrivent une durée de 18 mois. Les cantons romands et le Tessin en revanche exigent une durée de stage de deux ans. Un seul demi-canton, Obwald, se contente de six mois de stage, même si en pratique les candidats effectuent souvent un stage d'une année. La présente loi prévoit donc un stage d'une durée minimale d'une année. Seul le demi-canton d'Obwald devra adapter sa législation sur ce point pour rendre son brevet d'avocat compatible.

Les cantons romands et le Tessin estiment que cette durée de stage est insuffisante, alors que les cantons alémaniques souhaitent des formations universitaires plus longues (cf. ch. 16 ci-dessus). Toutefois, il faut rappeler que la LLCA ne fait que définir les conditions maximales qu'un canton est en droit d'exiger de la part d'avocats ayant obtenu leur brevet dans un autre canton. Actuellement déjà, les cantons romands accordent des autorisations de pratiquer aux avocats provenant des cantons où la durée de stage n'est que d'une année. Dans la mesure où les cantons romands et le Tessin demeurent libres de prescrire des durées de stage supérieures pour l'obtention de leurs propres brevets d'avocat, il ne se justifie pas d'augmenter les exigences en matière de stage pour la reconnaissance intercantonale des brevets d'avocat, ce qui aurait comme effet d'allonger la durée de stage dans la majorité des cantons suisses. On peut opposer ces mêmes considérations aux cantons alémaniques qui souhaitent une durée d'étude supérieure à trois ans. En outre, une durée d'étude supérieure à trois ans ne serait pas compatible avec la directive 89/48/CEE.

Le projet mis en consultation précisait que les cantons dans lesquels l'italien est une langue officielle (Tessin et Grisons) pouvaient exceptionnellement reconnaître un diplôme délivré par une université italienne équivalent à une licence en droit suisse. Il est en effet souhaitable de permettre aux personnes de langue italienne d'effectuer leurs études de droit dans leur langue maternelle, ce qui n'est pas possible en Suisse actuellement. Aujourd'hui déjà, le canton du Tessin admet aux stages d'avocat des personnes titulaires de licences en droit délivrées en Italie. Compte tenu de l'Accord

---

<sup>149</sup>

Art. 20 de la loi vaudoise du 22 novembre 1944 sur le barreau.

bilatéral avec l'UE sur la libre circulation des personnes et de la nouvelle formulation de l'article 6 LLCA, il n'est plus nécessaire de prévoir une exception spécifique pour les cantons où l'italien est une langue officielle.

Le stage, qui doit être effectué entièrement en Suisse, doit encore être sanctionné par un examen portant sur les connaissances juridiques théoriques et pratiques du candidat.

### **232.5 Conditions personnelles (art. 7)**

Comme pour les conditions de formation, les cantons demeurent en principe libres de poser un certain nombre de conditions personnelles pour l'obtention d'un brevet d'avocat. Toutefois, dans le cadre de la libre circulation des avocats, et au moment de la demande d'inscription d'un avocat à un registre cantonal, seules les conditions personnelles énumérées à l'art. 7 LLCA seront examinées. En pratique, elles recouvrent dans une large mesure les conditions personnelles déjà exigées par les cantons actuellement<sup>150</sup>.

#### **232.51 Exercice des droits civils (art. 7 let. a)**

Plusieurs législations cantonales exigent expressément que l'avocat jouisse de l'exercice des droits civils. La doctrine unanime estime que, même si cette condition n'est pas expressément posée par la législation cantonale, elle n'en est pas moins implicitement exigible<sup>151</sup>. Il n'est en effet pas concevable qu'une personne puisse en représenter une autre alors qu'elle n'est pas à même de gérer ses propres affaires. Comme, théoriquement, il est toutefois possible qu'un avocat remplisse les autres conditions personnelles et soit néanmoins privé de capacité civile active - parce qu'il serait interdit -, il est nécessaire de faire figurer la condition de l'exercice des droits civils dans la loi. L'avocat n'aura pas à établir qu'il jouit de la capacité civile active, celle-ci étant évidemment présumée.

#### **232.52 Absence de condamnation pénale pour des faits incompatibles avec l'exercice de la profession (art. 7 let. b)**

Le rapport de confiance qui doit exister entre un avocat et son client peut être compromis si l'avocat ne donne pas des garanties de sérieux et d'honorabilité. Toute condamnation pénale n'est pourtant pas de nature à menacer ce rapport de confiance. L'avocat condamné à une amende pour excès de vitesse ne saurait ainsi se voir refuser le droit de pratiquer dans un canton sous ce prétexte. Seules peuvent être opposées à l'avocat les condamnations qui, par leur nature, sont contraires à la dignité de la profession d'avocat (par exemple les infractions contre le patrimoine). La loi précise encore qu'une inscription radiée ne peut être opposée à l'avocat.

#### **232.53 Bonne réputation (art. 7 let. c)**

---

<sup>150</sup> Cf. Rothenbühler, op. cit. p. 60 s.

<sup>151</sup> Cf. Wolfers, op. cit. p. 67 et les références citées.

Il n'existe pas de définition de la "bonne réputation" au niveau fédéral. Une bonne réputation est en revanche une condition exigée par la majorité des cantons pour exercer l'activité d'avocat<sup>152</sup>. Le Tribunal fédéral a précisé que, lorsqu'il s'agit d'examiner si une personne jouit d'une bonne réputation pour être admise à exercer une profession, il faut examiner si le mode de vie de la personne est entaché d'une faute qui justifie qu'on l'empêche d'exercer la profession en question. Cet examen doit être effectué en respectant le principe de la proportionnalité déduit de l'art. 4 de la Constitution fédérale. La bonne réputation doit s'apprécier en fonction de la nature de l'activité d'avocat<sup>153</sup>. Il faut faire preuve de beaucoup de retenue si les faits reprochés ne sont pas constitutifs d'une infraction pénale. Le Tribunal fédéral estime par exemple que le rapport de confiance entre les autorités et l'avocat est ébranlé si l'avocat n'hésite pas à préconiser la violence pour s'opposer à l'ordre constitutionnel<sup>154</sup>.

Si un canton ne délivre plus de "certificats de bonnes mœurs" - comme par exemple le canton des Grisons - la bonne réputation doit être présumée, puisque l'avocat qui souhaite s'inscrire au registre est dans l'impossibilité d'établir par un document qu'il remplit cette condition.

### **232.54 Absence d'acte de défaut de biens ou de déclaration de faillite dans les dix ans qui précèdent (art. 7 let. d et e)**

L'exigence de la solvabilité de l'avocat figure également dans plusieurs législations cantonales. Dans la mesure où l'avocat peut se voir confier les fonds de ses clients, il ne serait pas concevable que lui-même soit insolvable. L'avocat doit donner toutes les garanties souhaitables sur le plan financier. L'art. 26, al. 1, de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et faillite<sup>155</sup> prévoit expressément que la saisie infructueuse et l'ouverture de la faillite peuvent produire des effets de droit public, comme l'incapacité d'exercer une profession ou une activité soumise à autorisation. En vertu de l'art. 7, let. d, LLCA, l'avocat ne doit pas faire l'objet d'un acte de défaut de biens, qu'il soit provisoire ou définitif. En vertu de l'art. 7, let. e, LLCA, l'avocat ne doit en outre pas avoir fait l'objet d'un jugement de faillite, à titre personnel, dans les dix ans qui précèdent, même s'il n'existe pas d'actes de défaut de biens contre lui (en cas de concordat par exemple).

### **232.55 Indépendance (art. 7 let. f)**

L'autorité de surveillance examine déjà au moment de la demande d'inscription au registre si l'avocat présente toutes les garanties en matière d'indépendance (cf. ch. 172.1).

---

<sup>152</sup> Cf. Wolffers, op. cit. p. 72 s.

<sup>153</sup> ATF **104** Ia 189

<sup>154</sup> ATF **106** Ia 105

<sup>155</sup> RS **281.1**; RO **1995** 1233

### **232.6 Radiation du registre (art. 8)**

L'autorité qui constate que l'avocat ne remplit pas ou plus l'une des conditions d'inscription au registre doit le radier d'office. Comme la radiation est prononcée en vertu du droit fédéral, le recours de droit administratif au Tribunal fédéral est ouvert. La radiation doit donc préalablement faire l'objet d'une décision susceptible d'un recours judiciaire au niveau cantonal.

### **232.7 Consultation du registre (art. 9)**

En vertu de l'art. 9 al 1 let. a et b, la consultation du registre est réservée aux autorités judiciaires et administratives fédérales et cantonales (en droit fédéral, les autorités communales sont comprises dans la notion d' "autorités cantonales"), ainsi qu'aux autorités judiciaires et administratives des Etats membres de l'UE devant lesquelles l'avocat exerce son activité. Une autorité ne peut donc pas, sans raison, demander à consulter le registre. Il faut que l'avocat ait entrepris une démarche auprès d'elle dans le cadre de son activité d'avocat. Lorsqu'un avocat agit hors du cadre de son activité d'avocat, à titre personnel comme n'importe quel autre citoyen, l'autorité n'est pas en droit de consulter le registre. Les autorités de surveillance cantonales peuvent toutefois consulter le registre sans restrictions (art. 9 let. c LLCA).

Il est nécessaire de prévoir dans la LLCA que la personne concernée, l'avocat, pourra consulter l'ensemble des données qui le concernent (art. 9 let. d LLCA par analogie à l'art. 8 al. 1 LPD). Comme les registres cantonaux ne sont pas tenus par des organes fédéraux, la loi fédérale sur la protection des données ne s'applique en principe pas au traitement des données contenues dans les registres cantonaux, à moins que les cantons n'aient pas encore édicté de dispositions en matière de protection des données. En effet, en vertu de l'art. 37 LPD, le traitement de données personnelles par les cantons en exécution du droit fédéral est régi par les dispositions des art. 1 à 11, 16 à 23 et 25, al. 1 et 3, à moins que le traitement des données cantonales ne soit soumis à des dispositions cantonales de protection des données. Actuellement, seize cantons<sup>156</sup> ont une loi sur la protection des données. Un canton<sup>157</sup> a intégré quelques dispositions minimales dans son code de procédure administrative. En revanche, quatre cantons<sup>158</sup> n'ont édicté que des directives et cinq cantons<sup>159</sup> ne disposent d'aucune réglementation. La LPD s'applique donc pour le moment<sup>160</sup> dans ces neuf cantons, dans la mesure de l'art. 37 LPD.

Même si le contenu du registre n'est pas public, il se justifie pourtant de permettre à toute personne de demander à l'autorité de surveillance si un avocat est inscrit au registre, et s'il fait l'objet d'une interdiction de pratiquer. Un client, même potentiel,

---

<sup>156</sup> FF 1997 I 706

<sup>157</sup> Saint-Gall

<sup>158</sup> Soleure, Appenzell Rhodes-Extérieures, Grisons, Argovie

<sup>159</sup> Unterwald-le-Haut, Unterwald-le-Bas, Glaris, Zoug, Appenzell Rhodes-Intérieures

<sup>160</sup> Unterwald-le-Bas, Glaris, Zoug, Soleure, Grisons ont une loi en préparation.

doit pouvoir s'assurer que l'avocat qu'il consulte est bien habilité à pratiquer. En revanche, l'interdiction de pratiquer doit être effective au moment où la réponse est faite; une interdiction provisoire révoquée n'est pas communiquée.

Rien n'empêche en outre l'autorité de surveillance de publier une liste des avocats inscrits au registre. Plusieurs cantons publient déjà, sous différentes formes, une liste des avocats autorisés à pratiquer<sup>161</sup>. Chacun pourra donc se renseigner auprès de l'autorité de surveillance pour s'assurer qu'un avocat qui prétend être inscrit au registre l'est effectivement.

### **232.8 Titre professionnel (art. 10)**

Alors qu'en Suisse romande les avocats portent tous le même titre, il en va différemment en Suisse allemande où, suivant les cantons, on trouve les titres de "Rechtsanwalt", "Anwalt", "Fürsprecher", "Fürsprech" ou "Advokat". Si par exemple une personne ayant obtenu le titre de "Fürsprecher" désire s'inscrire au registre d'un canton où la dénomination professionnelle est "Rechtsanwalt", elle doit avoir la possibilité d'utiliser le titre équivalent de ce canton. La LLCA fait dépendre de l'inscription au registre le droit d'utiliser la dénomination professionnelle de ce canton. Un avocat qui ne ferait que plaider temporairement dans un autre canton sans y être inscrit ne pourra utiliser le titre de ce canton.

Afin de rendre reconnaissable le fait qu'il est inscrit à un registre et que, donc, il est soumis aux règles professionnelles, l'avocat doit, dans ses relations d'affaires, mentionner son inscription au registre; pour respecter les usages et la pratique des cantons romands, il apparaît nécessaire de réserver à l'avocat la possibilité de faire état d'une inscription au barreau plutôt qu'au registre. Cette possibilité ne concerne donc que le texte français de la LLCA.

La dénomination professionnelle des avocats des Etats membres de l'UE est réglementée aux art. 22 (dans le cadre de la prestation de services), 27 (dans le cadre de l'exercice permanent sous le titre professionnel d'origine) et 32 (après inscription au registre).

Une réglementation du port du titre pour les avocats étrangers ne provenant pas des Etats membres de l'UE n'est pas nécessaire. Il y a en effet deux cas de figure possibles actuellement. Premièrement, un avocat étranger exerce dans le cadre du GATS; il est donc exclu des activités de monopole et ne peut qu'avoir des activités de conseil juridique en droit international et en droit de son Etat de provenance. En vertu de l'art. 2, il n'est pas soumis à la LLCA. Deuxièmement, un avocat étranger provenant d'un pays autre que ceux de l'UE peut être autorisé exceptionnellement par un canton à représenter en justice. Il ne bénéficie pas de la libre circulation intercantonale et ne

---

<sup>161</sup> Le canton de Neuchâtel par exemple publie chaque année dans l'Annuaire officiel de la République et canton de Neuchâtel la liste des avocats inscrits au rôle officiel du barreau. La liste des avocats d'autres cantons admis à plaider peut être quant à elle obtenue auprès du Tribunal cantonal.

peut pas pratiquer la représentation en justice dans les autres cantons suisses. Il s'agit alors d'un problème strictement cantonal.

## **233 Règles professionnelles et surveillance disciplinaire (section 3)**

### **233.1 Généralités**

Les règles professionnelles (Berufsregeln) se distinguent des règles déontologiques, ou "us et coutumes" (Standesregeln)<sup>162</sup>. La règle professionnelle est une norme de droit édictée par une autorité afin de réglementer une profession dans un but d'intérêt public. Les règles déontologiques en revanche sont adoptées par les organisations professionnelles (ordres des avocats, barreaux). Alors que les règles professionnelles s'imposent à l'ensemble des avocats qui pratiquent le barreau, les règles déontologiques ne s'appliquent directement qu'aux avocats membres de l'organisation professionnelle<sup>163</sup>. La FSA a ainsi édicté en 1974 des "lignes directrices relatives aux «us et coutumes» préconisées par la FSA pour les barreaux cantonaux". Dans ce contexte, il faut également citer le code de déontologie des avocats de la Communauté européenne<sup>164</sup> adopté par le Conseil des barreaux de la Communauté Européenne (CCBE). Ce code de déontologie a été repris par la FSA et s'applique aux relations entre avocats suisses et avocats de l'UE.

En pratique toutefois, les règles professionnelles, souvent formulées de manière très générale, sont interprétées à la lumière des règles déontologiques. Le Tribunal fédéral estime que les règles déontologiques peuvent être appliquées par les autorités de surveillance dans la mesure où elles permettent de préciser le contenu des règles professionnelles<sup>165</sup>. Un simple renvoi, dans une loi cantonale, aux règles déontologiques, pose pourtant certains problèmes quant aux exigences en matière de base légale<sup>166</sup>. En définissant au niveau fédéral les règles professionnelles relatives à la profession d'avocat, la présente loi contribue à clarifier les rapports entre règles professionnelles et règles déontologiques pour l'ensemble de la Suisse. Une telle unification s'impose d'autant plus qu'avec l'aboutissement des négociations bilatérales, les avocats des Etats membres de l'UE pourront pratiquer sur le territoire suisse selon les modalités des directives 77/249/CEE, 89/48/CEE et 98/5/CE. Par souci de transparence, il se justifie de ne plus laisser coexister 26 réglementations cantonales différentes – plus dans la forme que dans le fond d'ailleurs -, mais de les remplacer par une réglementation claire qui se limite à l'essentiel. Les règles déontologiques quant à elles n'en demeureront pas moins utiles pour préciser les règles

---

<sup>162</sup> Wolffers, op. cit. p. 11 ss; Rothenbühler, op. cit. p. 55 ss.

<sup>163</sup> Au Tessin et dans le canton du Jura, les ordres des avocats ont un statut de droit public et l'affiliation est obligatoire. Les règles de l'ordre s'appliquent donc à l'ensemble des avocats. A Berne, l'art. 8 de la loi sur les avocats exige des avocats "*le respect des règles du barreau et de la collégialité généralement reconnues*"; une règle déontologique est ainsi valable pour l'ensemble des avocats, dans la mesure où elle est effectivement une règle généralement reconnue.

<sup>164</sup> Cf. Statuts et lignes directrices FSA, publication no 90, p. 70.

<sup>165</sup> ATF 98 Ia 356 cons. 3

<sup>166</sup> Cf. Dreyer, L'avocat dans la société actuelle, RDS 115/1996 p. 504.

professionnelles fédérales ainsi que les obligations de l'avocat dans l'exécution du mandat.

### **233.2 Règles professionnelles (art. 11)**

La LLCA unifie de manière exhaustive au niveau fédéral les règles professionnelles relatives à la profession d'avocat (cf. ch. 172.2).

#### **233.21 Indépendance (art. 11 let. a)**

La problématique de l'indépendance de l'avocat a été largement développée sous ch. 172.1 ci dessus. La LLCA n'exclut pas par principe qu'un avocat salarié puisse être inscrit au registre, pour autant qu'aucun conflit d'intérêt puisse exister entre les intérêts de l'employeur et les intérêts du client. Le statut d'avocat salarié présente pourtant inévitablement des risques pour les intérêts du client. Il importe donc que l'indépendance de l'avocat puisse être objectivement garantie. Une garantie formelle de cette indépendance dans le contrat de travail n'est pas suffisante, si l'employeur a objectivement un intérêt direct à l'issue de l'affaire<sup>167</sup>. Il faut toutefois souligner que l'exigence de l'indépendance ne se pose pas que dans le cadre d'un rapport de travail. L'avocat doit éviter de manière générale tout conflit entre les intérêts de son client et ceux de personnes avec lesquelles il est en relation, que ce soit sur le plan professionnel ou privé.

la LLCA pose le principe que tout avocat est soumis au devoir d'indépendance dès lors qu'il est admis, au regard du droit cantonal, à exercer la représentation en justice. Bien que salarié, il est soumis à un devoir d'indépendance et agira en son nom personnel et sous sa propre responsabilité. Par contre, si un avocat salarié est admis à s'inscrire dans un registre cantonal en vertu d'une pratique "libérale" d'un canton, les autres cantons ne pourront lui refuser le droit de pratiquer sur leur territoire sous ce prétexte. L'indépendance de l'avocat est présumée et exigible dès qu'un canton a admis cet avocat à exercer une activité dans le cadre du monopole réservé aux avocats. Si des doutes existent quant à l'indépendance d'un avocat, l'autorité de surveillance peut ouvrir une procédure disciplinaire.

#### **233.22 Secret professionnel (art. 11 let. b)**

Le Tribunal fédéral a eu l'occasion de définir les principaux éléments qui fondent et justifient le secret professionnel<sup>168</sup>. Le secret professionnel existe aussi bien dans l'intérêt du client, qui doit pouvoir se fier entièrement à la discrétion de son mandataire, que dans l'intérêt de l'avocat lui-même et dans celui de la justice, dont l'avocat est l'auxiliaire<sup>169</sup>. L'art. 321 du Code pénal suisse<sup>170</sup> sanctionne la violation du secret professionnel.

---

<sup>167</sup> Cf. ATF 123 I 193; cf. également Franz Werro, Les conflits d'intérêt de l'avocat, in Droit suisse des avocats, W. Feldmann éd., Berne 1998, p. 241.

<sup>168</sup> ATF 112 Ib 607

<sup>169</sup> ATF 117 Ia 348



La définition du cercle des activités tombant sous le coup du secret professionnel est parfois difficile. Il ne fait pas de doute que l'activité exercée dans le cadre du monopole de l'avocat est protégée. Le secret professionnel couvre ainsi tous les faits et documents confiés à l'avocat qui présentent un rapport certain avec l'exercice de la profession. En revanche, et conformément à la jurisprudence du Tribunal fédéral<sup>171</sup>, l'avocat exerçant pour un client des activités autres que celles qui relèvent spécifiquement du barreau ne peut se prévaloir à leur propos du secret professionnel de l'avocat; celui-ci ne couvre pas l'activité commerciale de l'avocat telle que l'administration de sociétés, la gérance de fortune ou la gestion de fonds, activités qui pourraient tout aussi bien être exercées par des gérants de fortune, des fiduciaires ou des banquiers. Il faudra donc examiner de cas en cas si l'activité de l'avocat est véritablement spécifique ou si elle relève plus des activités d'une fiduciaire, d'une banque ou d'un gérant de fortune (cf. également ch. 13 ci-dessus).

En vertu de l'art. 101 du code des obligations (CO)<sup>172</sup>, l'avocat est responsable du préjudice qu'un auxiliaire cause dans l'accomplissement de la tâche confiée. L'art. 11, let. b, LLCA impose donc à l'avocat de faire respecter le secret professionnel par ses auxiliaires. La notion d'auxiliaire est identique à celle de l'art. 101 CO.

### **233.23      Publicité (art. 11 let. c)**

La question de la publicité par les avocats a déjà fait en doctrine l'objet de nombreux développements, voire de controverses<sup>173</sup>. La tendance est pourtant à un net assouplissement de l'interdiction de principe et de nombreux facteurs y contribuent<sup>174</sup>:

- une part de plus en plus importante de l'activité de l'avocat a trait au conseil juridique, pour lequel l'avocat ne jouit d'aucun monopole; les avocats se sentent donc pénalisés par rapport aux fiduciaires et aux banques<sup>175</sup>;
- les avocats de cantons où la publicité est interdite sont discriminés par rapport à leurs confrères pratiquant dans des cantons à la pratique plus libérale; la concurrence entre avocats, corollaire de la libre circulation, est donc faussée;
- pour les clients, la libre circulation des avocats rend nécessaire de disposer d'informations permettant de choisir son avocat en connaissance de cause;
- une interdiction de la publicité n'apparaît pas compatible avec la loi sur les cartels<sup>176</sup>;

---

<sup>170</sup>      **RS 311.0**

<sup>171</sup>      ATF 87 IV 108; ATF 112 Ib 606; ATF du 11 avril 1996 dans la cause K. contre Chambre d'accusation du canton de Genève.

<sup>172</sup>      **RS 220**

<sup>173</sup>      Cf. notamment Wolfers, op. cit. p. 150 ss.; Dreyer, op. cit., p. 459 ss.; Mirko Ros, *Anwalt und Werbung – Ein Tabu im Wandel der Zeit*, in *Droit suisse des avocats*, W. Fellmann éd., Berne 1998, p. 307.

<sup>174</sup>      Cf. Philippe Richard, *La publicité personnelle de l'avocat*, in *Droit suisse des avocats*, W. Fellmann éd., Berne 1998, p. 327 ss.

<sup>175</sup>      Cf. Max Oesch, *Bekanntmachung der Tätigkeitsgebiete der Rechtsanwälte*, in *L'avocat suisse*, 145/1993 p. 5 ss.

- dans la plupart des pays européens, on a assisté ces dernières années à une nette libéralisation dans ce domaine, en particulier en Allemagne, en Grande-Bretagne, en Irlande, aux Pays-Bas et au Danemark. Seuls l'Italie, l'Espagne, le Portugal et la Grèce connaissent encore une interdiction stricte de la publicité<sup>177</sup>.

Une interdiction générale de toute publicité ne se justifie donc plus, ni pour les avocats, ni pour leurs clients. Il n'y a plus guère d'intérêt public qui justifie une telle interdiction. La possibilité d'indiquer des spécialisations dans des annuaires professionnels est déjà offerte dans certains cantons, mais refusée dans d'autres<sup>178</sup>. Sur le plan des règles déontologiques, la FSA a modifié le 6 juin 1997 le ch. 6 de ses lignes directrices, qui stipule désormais que *"la publicité est permise à l'avocat dans les limites du droit fédéral et du droit cantonal et en respectant la dignité de la profession ainsi que le secret professionnel. La compétence des barreaux cantonaux de préciser la portée de cette règle est réservée."*<sup>179</sup>. Le code de déontologie du CCBE (ch. 2.6) se borne à interdire à l'avocat toute publicité personnelle *"là où celle-ci est interdite"*. En mai 1997, la Fédération des Barreaux d'Europe a adopté une résolution sur la publicité personnelle de l'avocat par laquelle elle souhaite *"en matière de publicité individuelle ou collective de l'avocat, que tous les barreaux adoptent les règles qui, dans le strict respect des principes fondamentaux de la profession que sont le secret professionnel, la modération et la dignité, et sans être une entrave à la libre concurrence, assurent le droit légitime du public à recevoir des informations sur l'identité et la qualification des avocats"*.

La LLCA tient donc compte de ces récents développements et donne à tous les avocats pratiquant en Suisse la possibilité de faire de la publicité. Matériellement, cette publicité doit toutefois demeurer objective, et faire état par exemple de connaissances particulières, de champs d'activités préférentiels, ou d'indication concernant les honoraires exigés. La LLCA renonce à se référer à la "dignité de la profession" pour définir les limites de la publicité, cette notion étant trop imprécise. Il va de soi que l'avocat, lorsqu'il fait de la publicité, doit respecter l'ensemble des règles professionnelles, et notamment le secret professionnel.

#### **233.24      Autres règles professionnelles (art. 11 let. d à i)**

Les let. d à i de l'art. 11 concernent des points plus techniques qui correspondent dans une large mesure aux règles cantonales en la matière. Il s'agit en quelque sorte d'une codification du droit cantonal. L'interdiction du pactum de quota litis (let. d) et l'obligation faite à l'avocat de disposer d'une assurance responsabilité civile suffisante

---

<sup>176</sup> Pierre Tercier, Les avocats et la concurrence, in L'avocat suisse 160/1996 p. 12 ss.

<sup>177</sup> Cf. Ros, op. cit., p. 318 ss.

<sup>178</sup> Cf. Lelio Vieli, Spezialisierung oder bevorzugtes Tätigkeitsgebiet - Werbung oder Information, in L'avocat suisse, 145/1993, p. 9 ss.; Pierre Jomini, L'avocat vaudois et la publicité, in L'avocat suisse, 145/1993 p. 14 ss.

<sup>179</sup> L'ancienne teneur de l'art. 6 des lignes directrices FSA avait la teneur suivante: *"L'avocat renonce à toute publicité et à toute recherche de client. Il fait preuve de retenue lorsqu'il fait des déclarations à la radio, à la presse ou à la télévision"*.

(let. e) se retrouvent dans la majorité des législations cantonales. L'obligation d'accepter des défenses d'office et des mandats d'assistance judiciaire sera désormais limitée aux cantons au registre desquels l'avocat sera inscrit (let. f). Les avoirs confiés à l'avocat par son client doivent être conservés séparément (let. g). D'une part, les créanciers de l'avocat ne doivent pas avoir la possibilité de faire saisir des avoirs de clients qui auraient été "mêlés" à son patrimoine. D'autre part, pour des raisons fiscales également, les deux patrimoines doivent demeurer distincts. Afin d'éviter des contestations sur le montant des honoraires, la let. h de l'art. 11 stipule que l'avocat doit renseigner régulièrement son client sur le montant des honoraires dus. Cette exigence existe déjà dans certains cantons, parfois sous la forme d'une disposition qui enjoint à l'avocat de demander des provisions suffisantes à son client au fur et mesure de l'évolution de l'affaire. Enfin, l'obligation faite à l'avocat de communiquer à l'autorité de surveillance toute modification relative aux indications du registre le concernant permet de garder le registre actualisé (cf. ch. 232.3 ci-dessus).

### **233.3 Autorité cantonale de surveillance (art. 12)**

Le respect des règles professionnelles doit être assuré par des autorités disciplinaires. Les cantons connaissent actuellement des systèmes différents et ont confié cette tâche soit au pouvoir exécutif (Conseil d'Etat ou Département de justice), soit au pouvoir judiciaire (Tribunal cantonal), soit encore à des commissions mixtes composées de juges et d'avocats (Chambres des avocats généralement intégrées au Tribunal cantonal). Certains cantons enfin confient la surveillance disciplinaire aux organisations professionnelles (ordres des avocats). La LLCA se borne à prévoir que les cantons instaurent une autorité de surveillance et leur laisse le soin d'en préciser la composition, l'organisation et la procédure. En particulier, rien ne s'oppose à ce qu'un ordre cantonal se voie déléguer la compétence d'exercer la surveillance disciplinaire. Toutefois, en raison de la possibilité du recours de droit administratif au Tribunal fédéral pour des mesures disciplinaires prononcées pour violation des règles professionnelles fédérales, les cantons devront prévoir une autorité judiciaire de recours conformément à l'art. 98a de la loi fédérale d'organisation judiciaire (OJ)<sup>180</sup> si l'autorité de surveillance n'est pas une autorité judiciaire. La question de savoir si une mesure disciplinaire constitue une "sanction pénale" au sens de l'art. 6 de la Convention européenne des Droits de l'Homme (CEDH)<sup>181</sup> peut ainsi rester ouverte. La Commission européenne des droits de l'homme a toutefois jugé, au regard des principes dégagés par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'arrêt Engel<sup>182</sup>, qu'une procédure disciplinaire ouverte contre un avocat et aboutissant à un avertissement ne constituait pas une sanction pénale au sens de l'art. 6 CEDH<sup>183</sup>.

Chaque autorité de surveillance est tenue, en vertu de l'art. 12 LLCA, de veiller au respect des règles professionnelles et donc d'engager, le cas échéant, une procédure

---

<sup>180</sup> RS 173.110

<sup>181</sup> RS 0.101

<sup>182</sup> Cour eur. D.H. arrêt *Engel et autres* du 8 juin 1976, série A no 22, p. 34.

<sup>183</sup> Requête no 8249/79, *X c/Belgique*, déc. 5.5.80, D. R. 20, p. 40.

disciplinaire pour des faits qui se sont déroulés sur le territoire de son canton. La surveillance s'exerce sur l'ensemble des activités professionnelles de l'avocat, et non seulement sur son activité dans le cadre du monopole cantonal.

#### **233.4 Devoir de communication (art. 13)**

L'art. 13 al. 1 oblige les autorités judiciaires et administratives cantonales à annoncer sans retard à l'autorité de surveillance de leur canton - et non à l'autorité de surveillance du canton au registre duquel l'avocat est inscrit - les faits susceptibles de constituer une violation des règles professionnelles. La loi ne précise pas expressément que le client de l'avocat peut s'adresser à l'autorité de surveillance: une telle possibilité est implicite. Les autorités judiciaire et administratives fédérales doivent elles s'adresser à l'autorité de surveillance du canton au registre duquel l'avocat est inscrit (al. 2).

#### **233.5 Procédure disciplinaire dans un autre canton (art. 14)**

En accord avec la majorité des lois cantonales<sup>184</sup>, la LLCA prévoit que la compétence de l'autorité disciplinaire s'étend à tout avocat exerçant son activité sur le territoire cantonal, indépendamment du fait qu'il y dispose d'une adresse professionnelle ou non (art. 12 LLCA). L'al. 1 de l'art. 14 LLCA prévoit par contre que l'autorité de surveillance qui ouvre une procédure disciplinaire contre un avocat qui n'est pas inscrit dans le registre du canton doit en informer l'autorité de surveillance du canton (ou des cantons) au registre duquel il est inscrit. L'autorité de surveillance du canton où l'avocat est inscrit se voit reconnaître le droit de faire des observations, de prendre position, si une sanction disciplinaire est envisagée. Une intervention éventuelle de l'autorité de surveillance du canton où l'avocat est inscrit peut s'exercer en faveur comme en défaveur de l'avocat. Ce mécanisme permet d'assurer que l'autorité de surveillance "principale" de l'avocat est tenue au courant du déroulement d'une procédure disciplinaire dans un autre canton. Il s'agit par là de renforcer la collaboration entre autorités de surveillance, et, dans la mesure du possible, de dégager une pratique commune en matière de mesures disciplinaires. Le résultat de la procédure doit être communiqué à l'autorité de surveillance "principale " (al. 3). Lorsqu'une mesure disciplinaire est prononcée, l'autorité de surveillance "principale" l'inscrit au registre dès qu'elle est entrée en force (art. 4 al. 2 LLCA).

#### **233.6 Mesures disciplinaires (art. 15)**

Afin de permettre une harmonisation des pratiques disciplinaires, et comme mesure d'accompagnement à l'introduction de règles professionnelles fédérales exclusives, la LLCA unifie les peines disciplinaires.

Certaines lois cantonales ne considèrent pas l'avertissement comme une peine disciplinaire. Le Tribunal fédéral a toutefois estimé, à juste titre, que l'avocat conscien-

---

<sup>184</sup>

Par exemple l'art. 48 al. 2 de la loi genevoise sur la profession d'avocat.

cieux peut ressentir un avertissement comme une mesure aussi forte que le blâme<sup>185</sup>. Nier le caractère disciplinaire de l'avertissement a comme conséquence que l'avocat qui s'estime injustement sanctionné n'a pas de possibilité de recours. La LLCA considère donc l'avertissement comme la moins grave des mesures disciplinaires.

L'al. 2 précise que l'amende peut être cumulée avec une interdiction temporaire ou définitive de pratiquer.

### **233.7 Validité de l'interdiction de pratiquer (art. 16)**

L'interdiction de pratiquer, temporaire ou durable, est la mesure disciplinaire la plus lourde puisqu'elle empêche l'avocat d'exercer la représentation en justice dans le cadre du monopole cantonal. En revanche, elle n'empêche pas l'avocat de continuer à pratiquer ses autres activités, telles que le conseil juridique<sup>186</sup>. L'interdiction définitive de pratiquer ne peut être prononcée que si l'appréciation de l'ensemble de l'activité antérieure de l'avocat fait apparaître une autre sanction comme insuffisante pour assurer un comportement correct à l'avenir<sup>187</sup>.

L'unification des règles professionnelles et des mesures disciplinaires au niveau fédéral permet d'étendre à l'ensemble du territoire suisse la portée d'une interdiction de pratiquer prononcée par une autorité de surveillance cantonale. Le fait que le recours de droit administratif contre des mesures disciplinaires prises violation des règles professionnelles soit ouvert devrait également permettre d'éviter des pratiques cantonales trop divergentes.

Pour être réellement efficace, une interdiction de pratiquer doit être communiquée à l'ensemble des autorités de surveillance des avocats (al. 2).

### **233.8 Prescription (art. 17)**

Dans la mesure où les règles professionnelles et les mesures disciplinaires sont unifiées, des différences dans les délais de prescription de la poursuite disciplinaire ne sont plus justifiées. La LLCA unifie donc aussi les délais de prescription au niveau fédéral.

Une mesure disciplinaire ne peut être prononcée que si l'avocat est inscrit au registre cantonal, et donc soumis à l'autorité de surveillance. Un avocat menacé d'une mesure disciplinaire peut donc demander à être radié du registre afin d'échapper à une procédure disciplinaire. D'éventuelles poursuites pénales ou civiles sont réservées.

### **233.9 Radiation des mesures disciplinaires (art. 18)**

---

<sup>185</sup> ATF 103 Ia 428

<sup>186</sup> Cf. Wolffers, op. cit. p. 188.

<sup>187</sup> ATF 106 Ia 100 ss.

De même que la prescription de la poursuite disciplinaire, la radiation des mesures disciplinaires doit s'effectuer de manière uniforme. La LLCA distingue, pour déterminer la durée après laquelle la radiation doit être effectuée, les mesures disciplinaires que sont l'avertissement, le blâme et l'amende d'une part, et l'interdiction temporaire de pratiquer d'autre part. Ce traitement différencié se justifie par le degré de gravité inégal de ces deux catégories de mesures disciplinaires.

L'interdiction définitive de pratiquer en revanche n'est évidemment pas radiée.

## **234 Accès à la profession des avocats des Etats membres de l'UE**

### **234.1 Généralités**

L'Accord sur la libre circulation des personnes (ci-après: accord LCP) réalise une libéralisation réciproque de la circulation des personnes et a pour objectif de libéraliser progressivement le droit d'entrée, de séjour et d'accès au marché du travail sur le territoire des parties contractantes. Afin de faciliter l'accès aux activités salariées et indépendantes et leur exercice, les parties contractantes prennent en outre les mesures nécessaires concernant la reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats et autres titres, conformément aux directives communautaires figurant dans une annexe à l'accord LCP. Les directives sur la reconnaissance des diplômes ne s'appliquent donc que si les conditions relatives à la circulation des personnes sont remplies.

En ce qui concerne les avocats, la Suisse doit donc adapter sa législation à la directive 77/249/CEE, 89/48/CEE et 98/5/CE (cf. ch. 142). Cette transposition se fait pour l'essentiel dans la LLCA, mais les législations cantonales devront également être modifiées. La répartition entre le niveau fédéral et le niveau cantonal s'est effectuée en tenant compte du principe de subsidiarité, mais également du besoin d'harmonisation à l'échelle nationale, d'un souci de transparence face à nos partenaires étrangers et de la marge de manœuvre laissée au législateur national par le contenu de l'Accord. Les points suivants doivent donc être réglés au niveau de la LLCA:

- l'exercice de la profession d'avocat sous forme de prestation de service par les avocats des Etats membres de l'UE;
- les modalités de l'exercice permanent de la profession d'avocat sous le titre d'origine par les avocats des Etats membres de l'UE;
- les conditions d'inscription au registre pour les avocats des Etats membres de l'UE ;
- l'assujettissement aux règles professionnelles et la surveillance disciplinaire;
- l'usage du titre professionnel.

### **234.2 Prestation de services par les avocats des Etats membres de l'UE**

Les articles 19 à 24 règlent l'exercice de la profession d'avocat en Suisse sous la forme de la prestation de services pour les avocats ressortissants des Etats membres de l'UE.

### **234.21 Principes (art. 19)**

La directive 77/249/CEE tendant à faciliter l'exercice effectif de la libre prestation de services par les avocats s'applique aux activités d'avocat exercées en prestation de services dans les Etats membres de l'UE (art. 1 al. 1 de la directive). Cette directive figure dans l'annexe III à l'Accord sur la libre circulation des personnes conclu entre l'UE et la Suisse, et son champs d'application est donc étendu à la Suisse. L'art. 19 LLCA pose donc le principe que tout avocat ressortissant d'un Etat membre de l'UE peut pratiquer la représentation en justice en Suisse sous forme de prestation de services.

Comme la directive 77/249/CEE ne contient pas de dispositions relatives à la reconnaissance des diplômes, l'Etat d'accueil – en l'occurrence la Suisse – reconnaît comme avocat toute personne autorisée à pratiquer dans son Etat d'origine sous l'une des dénominations figurant à l'art. 1 par. 2 de la directive. L'art. 19 al. 1 LLCA renvoie à une liste de dénominations professionnelles figurant en annexe, qui correspond à la liste de l'art. 1 par. 2 de la directive 77/249/CEE (liste "consolidée", c'est-à-dire complétée par les dénominations professionnelles des Etats qui sont devenus membres de l'UE depuis l'adoption de la directive).

La directive 77/249/CEE vise aussi bien le conseil juridique que les activités relatives à la représentation en justice. Le présent projet de loi ne règle pourtant que les activités de représentation en justice, puisque le conseil juridique n'est pas réglementé en Suisse. L'art. 19 se limite donc à la réglementation des avocats ressortissants d'Etats membres de l'UE qui souhaitent pratiquer la représentation en justice en Suisse.

L'activité d'avocat exercée sous forme de prestation de services s'effectue de manière ponctuelle, passagère, par opposition à l'exercice permanent de la profession sous le titre d'origine prévu par la directive 98/5/CE. En vertu de l'art. 19 al. 2, les avocats pratiquant sous forme de prestation de services ne peuvent être inscrits au registre cantonal des avocats. En vertu de l'art. 5 de l'Accord sur la libre circulation des personnes, ils peuvent pratiquer en Suisse pendant 90 jours par an au maximum.

### **234.22 Devoir de légitimation (art. 20)**

L'art. 7 al. 1 de la directive 77/249/CEE prévoit que l'autorité compétente de l'Etat d'accueil peut demander au prestataire de services d'établir sa qualité d'avocat. En vertu de l'art. 20 LLCA, les autorités judiciaires et administratives fédérales et cantonales devant lesquelles l'avocat prestataire de services exerce son activité sont habilitées à demander à l'avocat d'établir sa qualité d'avocat (en produisant son brevet d'avocat, ou une attestation de son Etat de provenance établissant qu'il est habilité à exercer la profession d'avocat, etc.). Comme l'avocat prestataire de services est soumis aux règles professionnelles (art. 23 LLCA), il est normal que les autorités de surveillance cantonales des avocats puissent également lui demander d'établir sa qualité d'avocat.

### **234.23 Obligation d'agir de concert avec un avocat inscrit au registre (art. 21)**

L'art. 5 de la directive 77/249/CEE prévoit que l'Etat d'accueil peut imposer aux avocats prestataires de services d'agir de concert soit avec un avocat exerçant auprès de la juridiction saisie qui est responsable, s'il y a lieu, à l'égard de cette juridiction. L'Etat d'accueil est libre d'obliger ou non l'avocat prestataire de services d'agir de concert avec un avocat de l'Etat d'accueil. Il apparaît toutefois préférable, pour des raisons pratiques, que les autorités judiciaires et administratives puissent avoir comme répondant un avocat établi en Suisse et inscrit au registre.

Dans son arrêt du 25 février 1988 dans une affaire opposant la Commission des Communautés Européennes et la République Fédérale d'Allemagne<sup>188</sup>, la CJCE a précisé que l'obligation d'agir de concert avec un avocat de l'Etat d'accueil ne pouvait s'appliquer que lorsque l'assistance d'un avocat était obligatoire. L'art. 21 LLCA consacre donc cette solution jurisprudentielle.

Selon la CJCE, "agir de concert" ne signifie pas que l'avocat inscrit au registre doive lui-même être partie à la procédure, en tant que mandataire. Cela ne signifie pas non plus que l'avocat inscrit au registre doive accompagner le prestataire de service lorsqu'il plaide. La notion "agir de concert" se résume plus à une formalité, qui oblige notamment à élire domicile à l'étude de l'avocat inscrit au registre<sup>189</sup>.

#### **234.24 Titre professionnel (art. 22)**

L'art. 22 reprend le contenu matériel de l'art. 3 de la directive 77/249/CEE, en vertu duquel l'avocat doit, dans l'Etat d'accueil, utiliser son titre professionnel exprimé dans la ou l'une des langues de l'Etat de provenance, avec indication de l'organisation professionnelle dont il relève ou de la juridiction auprès de laquelle il est admis en application de la législation de cet Etat. Ils se distinguent ainsi clairement des avocats inscrits au registre.

#### **234.25 Règles professionnelles (art. 23)**

L'art. 4 de la directive 77/249/CEE prévoit que l'avocat prestataire de service est soumis aux règles professionnelles de l'Etat d'accueil en plus de celles de son Etat de provenance. Ils exercent ainsi leur activité dans les mêmes conditions que les avocats de l'Etat d'accueil.

Les règles professionnelles de la LLCA (art. 11) s'appliquent donc par principe également aux avocats prestataires de services. Seuls sont expressément exclues en vertu de l'art. 23 les dispositions relatives aux défenses d'office (art. 11 let. f) et au registre (art. 11 let. i). Ces exceptions se justifient par le fait qu'il serait absurde d'obliger des avocats prestataires de services d'accepter des défenses d'office (ou ils

---

<sup>188</sup> Aff. 427/85, Rec. 1988, p. 1123.

<sup>189</sup> Sobotta/Kleinschnittger, Freizügigkeit für Anwälte in der EU nach der Richtlinie 98/5/EG, EuZW 21/1988, p. 645 ss.



seraient en outre contraints d'agir de concert avec un avocat inscrit au registre en vertu de l'art. 21) ou des mandats d'assistance judiciaire, alors qu'ils sont sans doute spécialisés dans certains domaines très particuliers et qu'ils plaideront en Suisse essentiellement pour le compte de clients étrangers. La disposition relative au registre ne peut en outre pas s'appliquer dans leur cas, puisqu'ils ne sont pas inscrits au registre.

### **234.26 Communication des mesures disciplinaires (art. 24)**

L'art. 7 de la directive 77/249/CEE prévoit que l'autorité compétente de l'Etat d'accueil détermine les conséquences d'un manquement aux règles professionnelles en vigueur dans l'Etat d'accueil selon ses propres règles de droit et de procédure. Elle doit toutefois informer l'autorité compétente de l'Etat de provenance de toute décision prise.

Les règles professionnelles de la présente loi s'appliquent également aux avocats des Etats membres de l'UE pratiquant sous forme de prestation de services (art. 23). En vertu de l'art. 24, si une autorité cantonale de surveillance des avocats prononce une mesure disciplinaire contre un avocat prestataire de services, elle doit en informer l'autorité compétente de l'Etat de provenance.

Une interdiction de pratiquer, provisoire ou définitive, prononcée à l'encontre d'un avocat prestataire de services, est valable sur tout le territoire suisse, et est communiqué aux autorités de surveillances des autres cantons (art. 16).

### **234.3 Exercice permanent, par les avocats des Etats membres de l'UE, de la profession d'avocat sous le titre d'origine (section 5)**

Les art. 25 à 28 règlent l'exercice permanent de la profession d'avocat, sous le titre d'origine, par les avocats ressortissants des Etats membres de l'UE, conformément à la directive 98/5/CE (cf. ch. 14).

### **234.31 Principes (art. 25)**

Conformément à la directive 98/5/CE, l'avocat ressortissant d'un Etat membre de l'UE peut exercer en Suisse, sous son titre professionnel d'origine, les mêmes activités professionnelles que celles d'un avocat inscrit à un registre cantonal des avocats. Il ne peut toutefois être inscrit à un registre cantonal des avocats, mais doit s'inscrire au tableau des avocats ressortissants des Etats membres de l'UE pratiquant à titre permanent sous leur titre d'origine (art. 26).

Comme l'avocat prestataire de services, il est tenu d'agir de concert avec un avocat inscrit à un registre cantonal pour les activités où l'assistance d'un avocat est obligatoire, et est soumis aux règles professionnelles de l'article 11 à l'exception de celles relatives aux défenses d'office et aux mandats d'assistance judiciaire (lettre f) et au registre (lettre i).

### **234.32 Inscription au tableau (art. 26)**

L'avocat qui souhaite exercer sous son titre d'origine s'annonce auprès de l'autorité de surveillance des avocats du canton dans lequel il dispose d'une adresse professionnelle. Sur la seule base d'une attestation d'inscription auprès de l'autorité compétente de l'Etat d'origine, l'autorité de surveillance l'inscrit sur un tableau qui ne comprend que les avocats des Etats membres de l'UE pratiquant sous leur titre d'origine. La directive ne dit rien sur la question des frais liés à cette inscription<sup>190</sup>. Le tableau est une liste des noms et adresses des avocats des Etats membres de l'UE pratiquant sous leur titre professionnel d'origine; il ne doit pas être confondu avec le registre. L'autorité de surveillance doit informer l'autorité compétente de l'Etat d'origine de ce que l'avocat a été inscrit au tableau (art. 3 al. 2 in fine de la directive 98/5 CE). L'avocat pratiquant sous son titre d'origine n'est pas inscrit au registre cantonal des avocats, qui ne comprend que des avocats titulaires d'un brevet cantonal, ou les avocats ayant réussi l'examen d'aptitude en vertu de la directive 89/48/CEE, ou encore les avocats intégrés en Suisse après avoir exercé pendant une période de trois ans sous leur titre d'origine.

### **234.33 Titre professionnel (art. 27)**

*Conformément à la directive 98/5/CE, il doit être possible de distinguer sur la seule base du titre professionnel les avocats de l'Etat d'accueil des avocats pratiquant à titre permanent sous leur titre d'origine. Comme l'avocat ressortissant d'un Etat membre de l'UE pratiquant en Suisse sous forme de libre prestation de services dans le cadre de la directive 77/249/CEE, l'avocat ressortissant d'un Etat membre de l'UE pratiquant sous son titre d'origine à faire état de son titre dans la ou l'une des langues de son pays d'origine. A la différence de l'avocat pratiquant sous forme de libre prestation de services il n'est pas obligé de faire suivre son titre professionnel d'origine de l'organisme professionnel dont il relève dans son Etat de provenance, ou de la juridiction auprès de laquelle il est habilité à exercer en application de la législation de cet Etat. Il doit seulement, le cas échéant, compléter son titre de manière à éviter toute confusion avec une personne titulaire d'un brevet d'avocat cantonal inscrit à un registre cantonal des avocats.. Si par exemple un avocat portugais pratiquant en Suisse de manière permanente sous titre d'origine utilise son titre de "advogado", aucune mention supplémentaire ne sera exigible, puisqu'aucun risque de confusion n'existe avec un titre suisse. En revanche, un avocat français devra compléter son titre d' "avocat", puisqu'il correspond à un titre suisse.*

### **234.34 Coopération avec l'autorité de surveillance de l'Etat de provenance (art. 28)**

La directive 98/5/CE prévoit une certaine coopération entre les autorités compétentes de l'Etat d'accueil et celles de l'Etat de provenance. Ceci découle de la double inscription de l'avocat auprès des autorités compétentes de l'Etat d'origine et au tableau cantonal. Cette double inscription implique un double assujettissement, aux règles

---

<sup>190</sup> Jacques Pertek, Nouvelle étape vers l'Europe des avocats: la directive CE no 98-5 du 16 février 1998 sur l'exercice permanent dans un autre Etat membre, Recueil Dalloz 1998, 30<sup>e</sup> cahier p. 287.

professionnelles de l'Etat de provenance d'une part, et aux règles professionnelles de l'Etat d'accueil d'autre part.

La coopération entre autorités de surveillance ne porte pas atteinte au principe selon lequel la décision finale relève exclusivement de la compétence des autorités suisses. La sanction disciplinaire prononcée par une autorité de surveillance ne déploie d'effet qu'en Suisse. L'autorité compétente de l'Etat d'origine peut toutefois tirer ses propres conclusions de la décision disciplinaire prise en Suisse. L'interdiction de pratiquer prise à l'encontre d'un avocat d'un Etat membre de l'UE exerçant de manière permanente en Suisse sous son titre d'origine s'applique à l'ensemble du territoire suisse. Elle est communiquée aux autorités de surveillance des autres cantons (art. 16).

## **234.4 Inscription des avocats des Etats membres de l'UE à un registre cantonal des avocats (section 6)**

### **234.41 Principes (art. 29)**

C'est l'inscription au registre qui permet aux avocats ressortissants des Etats membres de l'UE d'intégrer complètement la profession d'avocat en Suisse. Il n'y a alors plus de différence matérielle entre l'avocat titulaire d'un brevet cantonal inscrit au registre et l'avocat ressortissant d'un Etat membre de l'UE inscrit en vertu de l'art. 29, puisque l'avocat ressortissant d'un Etat membre inscrit au registre est soumis à l'ensemble des règles professionnelles et n'a plus à agir de concert dans les cas prévus par la loi [art. 21 et 25 al. 2]. Il n'y a plus non plus de différence formelle, puisque l'avocat n'est plus tenu de faire usage de son titre professionnel d'origine et pourra prendre le titre professionnel du canton dans lequel il s'inscrit au registre,

Les avocats ressortissants des Etats membres de l'UE disposent de deux voies pour s'inscrire à un registre cantonal des avocats: soit ils se présentent à une épreuve d'aptitude (conformément à la directive 89/48/CEE), soit ils exercent leur profession pendant au minimum trois ans en Suisse en étant inscrit au tableau (conformément à la directive 98/5/CE) et demandent ensuite leur inscription. Dans les deux cas, c'est la commission cantonale des examens d'avocat qui décidera si l'avocat peut être inscrit. Lorsqu'il demande son inscription après avoir exercé de manière permanente sous son titre d'origine, l'avocat doit établir qu'il a eu une activité régulière et effective en droit suisse pendant une période minimale de trois ans. Par activité effective, on entend une activité que l'avocat déploie lui-même sous sa propre responsabilité. Par activité régulière, on entend une activité qui ne soit interrompue que par des événements de la vie courante<sup>191</sup>. La question de savoir si l'expérience en matière de représentation en justice est suffisante devra également être appréciée par la commission. Si son activité en Suisse n'a pas porté sur le droit suisse pendant les trois ans, l'avocat devra se présenter à un entretien de vérification des compétences professionnelles

### **234.42 Epreuve d'aptitude (art. 30)**

---

<sup>191</sup> Pertek, op. cit. p. 288.

Le droit de se faire inscrire au registre après une épreuve d'aptitude découle de l'art. 3 de la directive 89/48/CEE relative à un système général de reconnaissance des diplômes d'enseignement supérieur. En vertu de cet article, tout titulaire d'un diplôme obtenu après trois ans au moins d'enseignement supérieur doit pouvoir exercer sa profession dans les autres Etats membres de l'UE, si sa formation - éventuellement suivie d'une formation complémentaire (par exemple un stage et l'examen qui le suit) - lui donne accès à la profession considérée dans l'Etat d'origine. Toutefois, l'Etat d'accueil peut exiger du migrant des mesures de formation complémentaire sous la forme d'une épreuve d'aptitude ou d'un stage de formation si la formation ou la profession diffèrent de manière substantielle entre l'Etat qui a délivré le diplôme et l'Etat d'accueil (art. 4 de la directive 89/48/CEE). Pour les professions juridiques, l'Etat d'accueil peut choisir s'il entend imposer une épreuve d'aptitude ou un stage de formation. S'agissant des avocats, tous les Etats membres de l'UE à l'exception du Danemark ont choisi d'imposer une épreuve d'aptitude dans le droit interne du pays d'accueil. La LLCA introduit elle aussi le principe d'une épreuve d'aptitude.

*Ce sont les cantons qui auront à organiser l'épreuve d'aptitude. La commission cantonale des examens d'avocat - il s'agira de la même commission qui examine les candidats à l'obtention d'un brevet d'avocat cantonal - devra, de cas en cas, examiner les matières sur lesquelles elle estime que le candidat doit être interrogé. Ces matières devront être choisies parmi celles dans lesquelles les candidats à l'obtention d'un brevet cantonal sont interrogés. Il s'agira donc, dans la liste des matières qui ne sont pas couvertes par la formation du candidat, d'effectuer un choix et de retenir pour l'examen les matières dont la connaissance est une condition essentielle pour la pratique de la profession d'avocat en Suisse. L'expérience professionnelle du candidat devra également être prise en compte.*

#### **234.43 Entretien de vérification des compétences professionnelles (art. 31)**

Un avocat inscrit au tableau des avocats exerçant de manière permanente sous leur titre d'origine peut demander à être inscrit au registre des avocats après une activité effective et régulière d'une durée de trois ans au moins en droit suisse. Toutefois, si, au cours de la période minimale de trois ans pendant laquelle l'avocat a été inscrit au tableau, l'activité en droit suisse n'a pas duré trois ans, le candidat à l'inscription au registre doit se présenter à un entretien destiné à vérifier ses compétences professionnelles. Ce sera la Commission cantonale des examens d'avocat qui appréciera, sur la base des informations et des documents produits par le candidat (dossiers qu'il a traités, séminaires et cours qu'il a suivis, etc.), si celui-ci peut être inscrit au registre. Il s'agit ainsi de porter une appréciation sur l'activité développée par le candidat, notamment sur son expérience pratique en matière de représentation en justice, et de juger si il est apte à poursuivre son activité en étant inscrit au registre. Cet entretien ne doit toutefois pas devenir une sorte d'épreuve d'aptitude déguisée.

#### **234.44 Titre professionnel (art. 32)**

*L'avocat pourra utiliser le titre professionnel du canton au registre duquel il est*

*inscrit. Ainsi par exemple, si il s'inscrit au registre du canton de Bâle, il utilisera le titre de "Advokat"; à Berne, qui connaît deux titres officiels, il pourra utiliser en allemand le titre de "Fürsprecher", et en français le titre d' "avocat". Dans les deux cas, il fera suivre la mention de son inscription au registre des avocats (art. 10 LLCA). En vertu de l'art. 10 al. 6 de la directive 98/5/CE, l'avocat pourra continuer à faire usage, à côté du titre professionnel d'avocat inscrit au registre, de son titre professionnel d'origine indiqué dans la langue officielle de son Etat d'origine.*

## **235 Dispositions finales (section 7)**

### **235.1 Modification du droit en vigueur (art. 33)**

Selon la version actuelle de l'art. 29, al. 2, de la loi fédérale d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943 (Organisation judiciaire, OJ, RS 173.110), peuvent seuls agir comme mandataires dans les affaires civiles et pénales les avocats patentés et les professeurs de droit des universités suisses. Cette réglementation n'est pas compatible avec l'Accord bilatéral entre la Suisse et l'UE sur la libre circulation des personnes, et donc avec les dispositions de la LLCA qui prévoient que les avocats ressortissants des Etats membres de l'UE peuvent représenter en justice sur le territoire suisse. Elle doit donc être modifiée.

En vertu du nouvel art. 29 al. 2, les avocats qui, en vertu de la loi sur les avocats ou d'un traité international, sont autorisés à pratiquer la représentation en justice en Suisse devant les autorités judiciaires suisses peuvent agir comme mandataires dans les affaires civiles et pénales devant le Tribunal fédéral. Il s'agira donc des avocats inscrits au registre, des avocats ressortissants des Etats membres de l'UE qui pratiquent en Suisse sous forme de prestation de services ou de manière permanente sous leur titre d'origine - en étant inscrit à un tableau - et enfin des avocats provenant d'autres Etats que ceux de l'UE, avec lesquels la Suisse aurait conclu un traité en la matière les autorisant à pratiquer la représentation en justice dans notre pays.

Comme jusqu'ici, les professeurs de droit des universités suisses seront eux aussi autorisés à agir comme mandataires devant le Tribunal fédéral, même sans posséder de brevets d'avocat.

Dans sa version actuelle, l'art. 29 al. 3 OJ prévoit que, sous réserve de réciprocité, les avocats étrangers peuvent être admis à titre exceptionnel comme mandataires. Cette disposition n'est plus nécessaire pour ce qui est des avocats ressortissants des Etats membres de l'UE, qui sont déjà admis à pratiquer en Suisse conformément à l'Accord bilatéral entre la Suisse et l'UE sur la libre circulation des personnes et à la LLCA. De plus, la réserve de réciprocité n'est plus admissible selon le GATS (cf. ch. 51). Si l'on autorise de manière autonome les avocats provenant d'autres Etats que ceux de l'UE ou d'Etats avec lesquels la Suisse n'a pas conclu de traité en la matière à plaider exceptionnellement devant le Tribunal fédéral, tous les Etats membres de l'OMC seront en droit de prouver que les titres d'avocat qu'ils délivrent sont équivalents et qu'ils doivent également être reconnus par la Suisse. On se trouve en présence d'une

application conditionnelle de la clause de la nation la plus favorisée (art. VII GATS). En revanche, si – comme le fait l'al. 2 – un traité international est nécessaire, la Suisse doit seulement, toujours sur la base de l'art. VII GATS, ménager aux Etats membres de l'OMC qui le souhaiteraient la possibilité de négocier un accord comparable. Cette solution est évidemment préférable, raison pour laquelle l'al. 3 de l'art. 29 OJ peut être supprimé.

### **235.2 Droit transitoire (art. 34)**

Les personnes titulaires de brevets d'avocat délivrés en vertu de l'ancien droit cantonal qui étaient jusqu'alors en mesure d'obtenir une autorisation de pratiquer en vertu de l'art. 5 des dispositions transitoires de la Constitution fédérale et de la LMI doivent également pouvoir bénéficier des avantages de la LLCA même si elles ne remplissent pas toutes les conditions - avant tout de formation - exigées pour pouvoir s'inscrire à un registre cantonal. Si, par exemple, un avocat n'a pas effectué une période de stage d'une année, mais de six mois seulement en vertu du droit cantonal, il ne doit pas pour autant être pénalisé par l'entrée en vigueur de la LLCA alors que son brevet lui permettait précédemment de pratiquer dans les autres cantons suisses. Seuls bénéficieront toutefois de cette possibilité les personnes titulaires de brevets d'avocats délivrés en vertu de l'ancien droit cantonal (avant son adaptation à la LLCA). Si un canton délivrait des brevets ne satisfaisant pas aux conditions des art. 6 et 7, les autres cantons pourront refuser la reconnaissance de ces brevets.

### **235.3 Référendum et entrée en vigueur (art. 35)**

En tant que loi fédérale, la LLCA est sujette au référendum facultatif selon l'art. 89, al. 2, Cst. L'art. 36 autorise le Conseil fédéral à fixer la date d'entrée en vigueur de la loi.

## **3 Conséquences financières et sur l'état du personnel**

### **31 Pour la Confédération**

La LLCA n'aura pas de conséquences financières ni sur l'état du personnel au niveau fédéral.

### **32 Pour les cantons**

Les cantons n'auront plus à prévoir de procédures pour les autorisations de pratiquer délivrées aux avocats provenant d'autres cantons. La mise en place des registres cantonaux et des mécanismes de surveillance ne devrait pas entraîner de conséquences financières ni en personnel notables, la plupart des cantons connaissant déjà des institutions comparables. En ce qui concerne les registres, les cantons tenaient jusqu'alors en général trois types de listes: celle des avocats auxquels un brevet d'avocat avait été délivré, celles des avocats disposant d'une adresse professionnelle sur le territoire du canton (par exemple inscrits au "barreau" ou au "tableau" des avocats du canton), et celle des avocats ayant reçu une autorisation de plaider, durable ou

temporaire. En vertu de la LLCA, les cantons devront tenir un registre cantonal des avocats, ainsi qu'un tableau des avocats ressortissants des Etats membres de l'UE pratiquant en Suisse à titre permanent sous leur titre d'origine et qui ont une adresse professionnelle dans le canton.

#### **4 Programme de législation**

La libre circulation des avocats figure dans le Rapport sur le Programme de la législation 1995-1999 sous la rubrique Economie et compétitivité (FF 1996 II 349).

#### **5 Relation avec le droit international**

##### **51 GATS**

L'Accord général sur le commerce des services (General Agreement on Trade in Services; GATS) intègre pour la première fois la totalité du secteur des services dans le système multilatéral réglant le commerce mondial. Le GATS fait partie intégrante de l'Accord instituant l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Avec l'Accord sur le commerce des marchandises (GATT) et l'Accord sur la propriété intellectuelle (TRIPS), le GATS constitue l'un des trois piliers de l'OMC. En signant le 15 avril 1994 à Marrakech les accords mettant un terme aux négociations du Cycle d'Uruguay, puis en les ratifiant, la Suisse est devenue membre de l'OMC et partie au GATS. Ces accords sont en vigueur pour elle depuis le 1<sup>er</sup> juillet 1995.

Par principe, le GATS est applicable à tous les secteurs de services et au commerce de services sous toutes ses formes (fourniture transfrontalière de services, établissement d'une présence commerciale à l'étranger, mouvement transfrontalier des fournisseurs et consommateurs de services). L'inclusion des activités des professions libérales ("professional services") dans les négociations du cycle de l'Uruguay qui ont conduit à l'adoption du GATS constitue une nouveauté radicale pour ce secteur qui, jusque-là, n'était régi par aucun accord multilatéral.

Le GATS se compose d'un Accord-cadre, de plusieurs annexes, ainsi que de listes nationales d'engagements et d'exemptions<sup>192</sup>. L'accord-cadre contient des règles et obligations d'ordre général en matière de libéralisation du commerce des services, qui doivent être respectées par tous les membres de l'OMC dès l'entrée en vigueur de l'accord, soit pour l'ensemble des services - par exemple la règle de la nation la plus favorisée (ci-après: règle NPF) -, soit pour les secteurs où les membres de l'OMC ont pris des engagements spécifiques au titre de l'accès au marché ou du traitement national. Les annexes réglementent la possibilité d'exemptions nationales à la règle NPF, précisent le champ d'application du GATS quant aux personnes physiques fournissant des services et arrêtent des dispositions spéciales sur certains secteurs de services. Les listes d'exemptions nationales à l'obligation d'accorder le traitement de la

---

<sup>192</sup> Cf. message relatif à l'approbation des accords du GATT/OMC, FF 1994 IV 237 et RS 0.632.20, p. 327 ss.

nation la plus favorisée et les listes d'engagements spécifiques des Etats membres déterminent les droits concrets d'accès aux marchés pour les fournisseurs de services étrangers.

En ce qui concerne la fourniture de services juridiques, les art. II, V et VII de l'**Accord-cadre** présentent un intérêt particulier.

**L'art. II, par. 1, GATS**<sup>193</sup> pose le principe du traitement de la nation la plus favorisée (règle NPF). Si un Etat membre admet des services ou des fournisseurs de services étrangers sur son territoire, il doit, en vertu du principe NPF, accorder un traitement non moins favorable aux services et fournisseurs de services similaires de tout autre Etat membre de l'OMC. L'égalité de traitement doit être accordée sur le champ et ne peut être soumise à des conditions (telles que la réciprocité). Deux exceptions sont possibles à l'obligation d'appliquer la clause NPF. Premièrement, les règlements propres aux zones frontières contiguës ne sauraient être appliqués à des pays tiers dans la mesure où ils concernent des services qui sont non seulement produits mais aussi consommés localement (art. II, par. 3 GATS). Deuxièmement, les Etats membres peuvent être exemptés individuellement pour certaines mesures du principe NPF, mais uniquement au moment de l'entrée en vigueur du GATS. Ces exemptions nationales permettent de continuer à appliquer un traitement préférentiel à certains partenaires commerciaux même après l'entrée en vigueur du GATS. Ces exemptions doivent se référer à des mesures isolées et concrètes déjà en vigueur au moment de la conclusion des négociations. Elles sont en principe limitées dans le temps et feront l'objet de futures négociations<sup>194</sup>.

**L'art. V GATS** autorise également la création de zones d'intégration économique, qui constituent une exception particulière au principe NPF. L'application de cette disposition - qui permet de conclure des accords préférentiels au sein des zones en question et de déroger ainsi au principe fondamental NPF - est liée à plusieurs conditions. Un accord d'intégration au sens de l'art. V GATS doit ainsi couvrir une partie substantielle du commerce des services et éliminer toute discrimination notable à l'intérieur de l'espace d'intégration. Le Traité instituant la Communauté européenne (CEE) ou l'Accord EEE remplissent ces conditions. En revanche, l'Accord bilatéral sectoriel entre la Suisse et l'UE dans le domaine de la circulation des personnes n'y satisfait pas<sup>195</sup>.

Dans sa **liste des exemptions nationales à l'art. II GATS**<sup>196</sup>, la Suisse a négocié, pour les personnes ne relevant pas de sa liste d'engagements, une exemption au principe NPF en faveur des ressortissants de l'UE ou de l'AELE en ce qui concerne l'entrée, le séjour et l'accès au marché du travail. Un traitement préférentiel autonome ou fondé sur un accord bilatéral avec l'UE ou avec les pays de l'AELE reste donc possible, pour

---

<sup>193</sup> RS 0.632.20, p. 330

<sup>194</sup> Cf. Annexe relative aux exemptions des obligations énoncées à l'art. II, FF 1994 IV 783.

<sup>195</sup> FF 1994 IV 246 s.

<sup>196</sup> RS 0.632.20, p. 351



les ressortissants de l'UE et de l'AELE, en ce qui concerne les dispositions relevant du droit de séjour et d'établissement des étrangers<sup>197</sup>. Aucune exemption n'a en revanche été négociée en ce qui concerne la reconnaissance des qualifications, laquelle reste soumise à la clause NPF.

**L'art. VII GATS** porte sur la reconnaissance des qualifications pour les fournisseurs de services. Cette reconnaissance peut se faire par une harmonisation, se fonder sur un accord ou être accordée de manière autonome. Dans le cas où un Etat membre accorde la reconnaissance de manière autonome, il ménagera à tout autre membre de l'OMC une possibilité adéquate de démontrer que l'éducation ou l'expérience acquises, les licences ou les certificats obtenus, ou les prescriptions remplies sur son territoire devraient être reconnues. Si la reconnaissance fait l'objet d'un accord, les Etats membres de l'OMC parties à cet accord devront ménager aux autres Etats membres intéressés une possibilité d'accéder à cet accord ou de négocier un accord comparable. Cette dernière disposition est importante dans la mesure où elle s'applique dans le cadre de l'accord bilatéral entre la Suisse et l'UE sur une libéralisation réciproque de la circulation des personnes, cet accord englobant aussi la reconnaissance des diplômes (cf. ch. 5 ci-dessous). En matière de reconnaissance des qualifications, on se trouve donc en présence d'une application conditionnelle de la clause NPF, car les Etats membres qui souhaitent en profiter doivent prouver que leurs qualifications sont équivalentes à celles qui ont déjà fait l'objet d'une reconnaissance. Enfin, s'agissant de la possibilité d'obtenir la réciprocité - avantage qui est en principe incompatible avec la règle NPF -, la reconnaissance des qualifications par la voie d'accord doit être préférée à la reconnaissance autonome, car elle permet en pratique d'obtenir la reconnaissance de ses propres qualifications par les partenaires qui, se fondant sur la clause NPF, demanderaient à négocier leur accession à l'accord déjà conclu ou à négocier un accord comparable.

Dans sa **liste d'engagements spécifiques**<sup>198</sup>, la Suisse s'est engagée à libéraliser la fourniture de conseils juridiques dans le droit de l'Etat d'origine et en droit international. L'UE a pris, de son côté, un engagement analogue, le droit communautaire étant toutefois exclu, pour elle, du droit international.

Le GATS est entré en vigueur pour la Suisse le 1<sup>er</sup> juillet 1995. Dans son message y relatif<sup>199</sup>, le Conseil fédéral relevait que le GATS ne pose en principe pas de problème d'adaptation majeur à la Suisse, puisque celle-ci a inscrit dans sa liste d'engagement l'accès au marché tel qu'il prévalait au moment de la conclusion de l'accord. Il s'ensuit qu'aucune adaptation du droit suisse ne devrait s'avérer indispensable. Cela est également vrai en ce qui concerne les avocats, l'accès aux activités de conseil juridique n'étant, pour l'heure, pas réglementée dans la quasi-totalité des cantons suisses.

## 52 Droit communautaire

---

<sup>197</sup> Cf. message relatif à l'approbation des accords du GATT/OMC, FF 1994 IV 274.

<sup>198</sup> RS 0.632.20, p. 342

<sup>199</sup> FF 1994 IV 273

Le présent projet de loi est compatible avec le droit européen pertinent (cf. ch. 142 et 234). Les Etats membres de l'UE et la Suisse restent libres de réglementer la formation des avocats et l'exercice de la profession sur leur territoire. La LLCA transpose l'essentiel du contenu des directives communautaires relatives à la profession d'avocat.

### **53 Interaction entre l'Accord bilatéral Suisse-UE et le GATS**

La conclusion de l'Accord Suisse-UE sur la libre circulation des personnes permet aux autres Etats de l'OMC de demander l'application de la clause NPF contenue à l'art. II GATS. Certes, la Suisse a négocié une exception à ce principe en se réservant la possibilité d'un traitement préférentiel pour les ressortissants de l'UE ou de l'AELE dans sa liste d'exemptions à l'art. II GATS<sup>200</sup>. Mais cette exemption ne concerne que le droit de séjour, d'établissement et d'accès au marché du travail. Aucune réserve n'a été faite en matière de reconnaissance des qualifications. Dès la conclusion de l'Accord, la Suisse et l'UE devront donc ménager aux autres Etats membres de l'OMC qui le souhaiteraient une possibilité adéquate de négocier, soit leur accession à la partie de l'Accord concernant la reconnaissance des diplômes, soit un accord comparable. Dans le cas de la reconnaissance des diplômes, la clause NPF ne s'applique toutefois que de manière conditionnelle (art. VII GATS), en ce sens que les autres Etats membres de l'OMC devront prouver que leurs qualifications sont équivalentes à celles qui font l'objet de l'accord Suisse-UE. De surcroît, les ressortissants des Etats de l'OMC qui concluront avec la Suisse un accord de ce type resteront soumis aux restrictions relevant du droit de séjour, d'établissement et d'accès au marché du travail des étrangers. L'application de la clause NPF à la reconnaissance des qualifications n'aura, de ce fait, qu'une portée limitée.

## **6 Constitutionnalité**

### **61 Le mandant constitutionnel de l'art. 33, al. 2, Cst.**

L'art. 33, al. 2, Cst. donne mandat au législateur fédéral de pourvoir à ce que les actes de capacité exigés pour les professions libérales soient valables dans toute la Confédération. Le but de cette disposition est de garantir en Suisse la libre circulation des personnes qui exercent des professions libérales. Il est admis en pratique et par la doctrine dominante que la profession d'avocat est une profession libérale et qu'elle tombe donc dans le champ d'application de l'art. 33, al. 2, Cst<sup>201</sup> (cf. ch. 111 ci-dessus).

L'art. 33, al. 2, Cst., donne au législateur la compétence d'édicter des prescriptions afin d'obtenir des certificats de capacité valables dans toute la Suisse. Cependant, la LLCA ne règle pas que les conditions de formation, mais également les conditions personnelles que les avocats doivent remplir pour pouvoir pratiquer librement en Suisse. La LLCA dépasse le cadre stricte du mandat constitutionnel de l'art. 33, al. 2,

---

<sup>200</sup> Cf. FF 1994 IV 274

<sup>201</sup> Cf. Wolffers, op. cit., p. 24; ATF 111 Ia 110.

puisque celui-ci n'autorise le législateur qu'à régler les conditions de formation permettant à un avocat de plaider dans toute la Suisse. Pour les conditions personnelles ainsi que pour les dispositions de la loi relatives aux registres cantonaux, à la surveillance disciplinaire, aux règles professionnelles, c'est l'art. 31<sup>bis</sup> al. 2 Cst. qui offre la base constitutionnelle nécessaire.

## **62 La compétence du législateur fédéral basée sur l'art. 31<sup>bis</sup>, al. 2, Cst.**

L'art. 31<sup>bis</sup>, al. 2, Cst. donne à la Confédération une compétence générale d'édicter des prescriptions sur l'exercice du commerce et de l'industrie tout en sauvegardant les intérêts généraux de l'économie nationale. Elle doit toutefois respecter le principe de la liberté du commerce et de l'industrie. L'art. 31<sup>bis</sup>, al. 2, cst. comprend toutes les activités économiques privées<sup>202</sup> et s'applique donc également aux professions libérales. De ce point de vue, l'art. 31<sup>bis</sup>, al. 2, cst. complète le mandat plus précis et plus limité contenu à l'art. 33, al. 2, cst. Le législateur fédéral dispose donc d'une compétence globale pour édicter des dispositions sur l'exercice de la profession d'avocat au-delà du mandat qui lui est confié par l'art. 33, al. 2, cst., de régler la reconnaissance des certificats de capacité. Les dispositions contenues dans la LLCA respectent par ailleurs la liberté du commerce et de l'industrie.

La compétence fédérale de l'art. 31<sup>bis</sup>, al. 2, Cst. est, selon la doctrine dominante, une compétence globale dont la force dérogatoire n'agit qu'avec un effet différé (compétence "concurrente"). Les cantons demeurent compétents pour édicter des prescriptions sur l'exercice du commerce et de l'industrie aussi longtemps que la Confédération n'a pas usé (exhaustivement ou, comme pour la LLCA, partiellement) de sa compétence d'en édicter elle-même<sup>203</sup>.

## **63 Les compétences cantonales**

En vertu de l'art. 33, al. 1, Cst, les cantons peuvent exiger des preuves de capacité de ceux qui veulent exercer des professions libérales. Le mandat constitutionnel de l'art. 33, al. 2, Cst. ne limite pas la compétence des cantons de fixer les conditions auxquelles ils délivrent leurs certificats de capacité. Ils demeurent libres de poser des exigences supérieures (par exemple durées de stage plus longues, autres conditions personnelles) à l'obtention du brevet d'avocat cantonal, voire même des exigences inférieures; dans ce second cas toutefois, ils prennent le risque de voir les autres cantons refuser de reconnaître ces brevets d'avocat qui ne permettraient pas de s'inscrire à un registre cantonal.

---

<sup>202</sup> Cf. Rhinow in Commentaire de la Constitution fédérale, art. 31<sup>bis</sup>, no 40.

<sup>203</sup> Cf. Rhinow in Commentaire de la Constitution fédérale, art. 31<sup>bis</sup>, no 40.

**Loi fédérale  
sur la libre circulation des avocats  
(Loi sur les avocats; LLCA)**

du ...

---

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*

vu les art. 31<sup>bis</sup>, al. 2, et 33, al. 2, de la constitution;  
vu l'Accord du ... entre la Confédération suisse d'une part et la Communauté européenne et ses Etats membres d'autre part sur la libre circulation des personnes;  
vu le message du Conseil fédéral du ...<sup>204</sup>,

*arrête:*

**Section 1:           Objet et champ d'application**

**Art. 1               Objet**

<sup>1</sup>La présente loi garantit la libre circulation des avocats et fixe les principes applicables à l'exercice de la profession d'avocat en Suisse.

<sup>2</sup>Elle détermine les modalités selon lesquelles les avocats ressortissants des Etats membres de l'Union européenne (UE) peuvent pratiquer la représentation en justice.

**Art. 2               Champ d'application personnel**

La présente loi s'applique aux personnes titulaires d'un brevet d'avocat qui pratiquent la représentation en justice en Suisse.

**Section 2:           Libre circulation entre les cantons et registre cantonal des avocats**

**Art. 3               Principe de la libre circulation entre les cantons**

Tout avocat inscrit à un registre cantonal des avocats peut pratiquer la représentation en justice en Suisse sans autre autorisation.

**Art. 4               Registre cantonal des avocats**

<sup>1</sup>Chaque canton institue un registre des avocats qui disposent d'une adresse professionnelle sur le territoire cantonal et qui remplissent les conditions des art. 6 et 7.

---

<sup>204</sup> FF 1999 ...

<sup>2</sup>Le registre contient les données personnelles suivantes:

- a. le nom, le prénom, la date de naissance et le lieu d'origine ou la nationalité;
- b. une copie du brevet d'avocat;
- c. les attestations établissant que les conditions prévues à l'art. 7 sont remplies;
- d. la ou les adresses professionnelles ainsi que, le cas échéant, le nom de l'étude;
- e. les mesures disciplinaires non radiées.

<sup>3</sup>Il est tenu par l'autorité chargée de la surveillance des avocats.

#### **Art. 5** Inscription au registre

<sup>1</sup>L'avocat titulaire d'un brevet d'avocat cantonal qui entend pratiquer la représentation en justice doit demander son inscription au registre du canton dans lequel il a son adresse professionnelle.

<sup>2</sup>L'autorité de surveillance l'inscrit si elle constate qu'il remplit les conditions des art. 6 et 7.

#### **Art. 6** Conditions de formation

Pour être inscrit au registre, l'avocat doit être titulaire d'un brevet délivré après:

- a. des études juridiques d'une durée de trois ans au moins, terminées par l'obtention d'une licence en droit délivrée par une université suisse ou d'un diplôme équivalent délivré par une université d'un Etat membre de l'Union européenne;
- b. un stage d'une durée d'un an au moins effectué en Suisse et terminé par un examen portant sur des connaissances juridiques théoriques et pratiques.

#### **Art. 7** Conditions personnelles

Pour être inscrit au registre, l'avocat doit remplir les conditions personnelles suivantes:

- a. avoir l'exercice des droits civils;
- b. ne pas avoir fait l'objet d'une condamnation pénale pour des faits incompatibles avec l'exercice de la profession, dont l'inscription n'est pas radiée du casier judiciaire;
- c. jouir d'une bonne réputation;
- d. ne pas faire l'objet d'un acte de défaut de biens;
- e. ne pas avoir fait l'objet d'un jugement de faillite dans les dix ans qui précèdent;
- f. être en mesure de pratiquer en toute indépendance.

#### **Art. 8** Radiation du registre

L'avocat qui ne remplit plus l'une des conditions d'inscription est radié du registre.

#### **Art. 9** Consultation du registre

<sup>1</sup>Sont admis à consulter le registre:

- a. les autorités judiciaires et administratives fédérales et cantonales devant lesquelles l'avocat exerce son activité;
- b. les autorités judiciaires et administratives des Etats membres de l'UE devant lesquelles un avocat inscrit au registre exerce ses activités;
- c. les autorités cantonales de surveillance des avocats;

d. l'avocat, pour les indications qui le concernent.

<sup>2</sup>Toute personne peut demander à l'autorité de surveillance si un avocat est inscrit au registre et s'il fait l'objet d'une interdiction de pratiquer.

**Art. 10** Titre professionnel

<sup>1</sup>L'avocat fait usage de son titre professionnel d'origine ou du titre équivalent du canton au registre duquel il est inscrit.

<sup>2</sup>Dans ses relations d'affaires, il mentionne son inscription à un registre ou à un barreau cantonal.

**Section 3: Règles professionnelles et surveillance disciplinaire**

**Art. 11** Règles professionnelles

L'avocat est soumis aux règles professionnelles suivantes:

- a. il exerce son activité professionnelle en toute indépendance, en son nom personnel et sous sa propre responsabilité; il évite tout conflit entre les intérêts de son client et ceux des personnes avec lesquelles il est en relation sur le plan professionnel ou privé;
- b. il est soumis au secret professionnel sans limitation dans le temps conformément à l'art. 321 du code pénal<sup>1</sup>; il veille à ce que ses auxiliaires respectent le secret professionnel;
- c. il peut faire de la publicité, pour autant que celle-ci se limite à des faits objectifs et qu'elle réponde au besoin du public;
- d. il ne peut pas, avant la conclusion d'une affaire, passer une convention avec son client par laquelle ce dernier s'engagerait à verser à l'avocat une part du résultat de l'affaire au lieu d'honoraires; il ne peut pas non plus s'engager à renoncer à ses honoraires en cas d'issue défavorable du procès;
- e. il doit être assuré pour sa responsabilité professionnelle dans une limite raisonnable, compte tenu de la nature et de l'étendue des risques liés à son activité;
- f. il est tenu d'accepter les défenses d'office et les mandats d'assistance judiciaire dans le canton au registre duquel il est inscrit;
- g. il conserve séparément les avoirs qui lui sont confiés et son patrimoine;
- h. il renseigne périodiquement son client sur le montant des honoraires dus;
- i. il communique à l'autorité de surveillance toute modification relative aux indications du registre le concernant.

**Art. 12** Autorité cantonale de surveillance

Chaque canton désigne une autorité chargée de la surveillance des avocats qui pratiquent la représentation en justice sur son territoire.

---

<sup>1</sup> RS 311.0

**Art. 13** Devoir de communication

<sup>1</sup>Les autorités judiciaires et administratives cantonales annoncent sans retard à l'autorité de surveillance de leur canton les faits susceptibles de constituer une violation des règles professionnelles.

<sup>2</sup>Les autorités judiciaires et administratives fédérales annoncent sans retard à l'autorité de surveillance du canton au registre duquel l'avocat est inscrit les faits susceptibles de constituer une violation des règles professionnelles.

**Art. 14** Procédure disciplinaire dans un autre canton

<sup>1</sup>L'autorité de surveillance qui ouvre une procédure disciplinaire contre un avocat qui n'est pas inscrit dans le registre du canton doit en informer l'autorité de surveillance du canton au registre duquel l'avocat est inscrit.

<sup>2</sup>Si elle envisage de prononcer une mesure disciplinaire, l'autorité de surveillance du canton au registre duquel l'avocat est inscrit doit pouvoir déposer ses observations sur le résultat de l'enquête.

<sup>3</sup>Le résultat de la procédure doit être communiqué à l'autorité de surveillance du canton au registre duquel l'avocat est inscrit.

**Art. 15** Mesures disciplinaires

<sup>1</sup>En cas de violation des règles professionnelles, l'autorité de surveillance peut prononcer les mesures disciplinaires suivantes:

- a. l'avertissement;
- b. le blâme;
- c. l'amende jusqu'à 20'000 francs;
- d. l'interdiction temporaire de pratiquer pour une durée maximale de deux ans;
- e. l'interdiction définitive de pratiquer.

<sup>2</sup>L'amende peut être cumulée avec une interdiction de pratiquer.

**Art. 16** Validité de l'interdiction de pratiquer

<sup>1</sup>L'interdiction de pratiquer est valable sur tout le territoire suisse.

<sup>2</sup>Elle est communiquée aux autorités de surveillance des autres cantons.

**Art. 17** Prescription

<sup>1</sup>La poursuite disciplinaire est prescrite une année après que l'autorité de surveillance a eu connaissance des faits incriminés.

<sup>2</sup>Le délai est interrompu par tout acte d'instruction de l'autorité de surveillance.

<sup>3</sup>La poursuite disciplinaire est définitivement prescrite lorsque dix ans se sont écoulés depuis la commission des faits incriminés.

<sup>4</sup>Si la violation des règles professionnelles constitue un acte punissable pénalement, la prescription plus longue prévue par le droit pénal s'applique à la poursuite disciplinaire.

**Art. 18**                      Radiation des mesures disciplinaires

<sup>1</sup>L'avertissement, le blâme et l'amende sont radiés du registre cinq ans après leur prononcé.

<sup>2</sup>L'interdiction temporaire de pratiquer est radiée du registre dix ans après la fin de ses effets.

**Section 4:                      Prestation de services par les avocats des Etats membres de l'UE**

**Art. 19**                      Principes

<sup>1</sup>L'avocat ressortissant d'un Etat membre de l'UE habilité à exercer dans son Etat de provenance sous l'une des dénominations figurant en annexe peut pratiquer la représentation en justice en Suisse sous forme de prestation de services.

<sup>2</sup>L'avocat prestataire de services n'est pas inscrit au registre cantonal des avocats.

**Art. 20**                      Devoir de légitimation

Les autorités judiciaires et administratives fédérales et cantonales devant lesquelles l'avocat prestataire de services exerce son activité, ainsi que les autorités de surveillance des avocats, peuvent lui demander d'établir sa qualité d'avocat.

**Art. 21**                      Obligation d'agir de concert avec un avocat inscrit au registre

Pour les activités où l'assistance d'un avocat est obligatoire, l'avocat prestataire de service agit de concert avec un avocat inscrit à un registre cantonal des avocats.

**Art. 22**                      Titre professionnel

L'avocat prestataire de services fait usage de son titre professionnel d'origine exprimé dans la ou l'une des langues officielles de l'Etat de provenance, accompagné du nom de l'organisme professionnel dont il relève ou de celui de la juridiction auprès de laquelle il est habilité à exercer en application de la législation de cet Etat.

**Art. 23**                      Règles professionnelles

L'avocat prestataire de services est soumis aux règles professionnelles de l'article 11, à l'exception de celles relatives aux défenses d'office et aux mandats d'assistance judiciaire (lettre f) et au registre (lettre i).



**Art. 24** Communication des mesures disciplinaires

L'autorité de surveillance informe l'autorité de surveillance de l'Etat de provenance des mesures disciplinaires qu'elle a prises à l'encontre de l'avocat prestataire de services.

**Section 5: Exercice permanent, par les avocats des Etats membres de l'UE, de la profession d'avocat sous le titre d'origine**

**Art. 25** Principes

<sup>1</sup>L'avocat ressortissant d'un Etat membre de l'UE habilité à exercer dans son Etat de provenance sous un titre figurant en annexe peut pratiquer la représentation en justice en Suisse à titre permanent, sous son titre professionnel d'origine, après s'être inscrit au tableau.

<sup>2</sup>Les articles 21 et 23 sont applicables.

**Art. 26** Inscription au tableau

<sup>1</sup>L'autorité de surveillance tient un tableau public des avocats des Etats membres de l'UE autorisés à pratiquer la représentation en justice en Suisse de manière permanente sous leur titre d'origine.

<sup>2</sup>L'avocat s'inscrit auprès de l'autorité de surveillance du canton sur le territoire duquel il a une adresse professionnelle. Il établit sa qualité d'avocat en produisant une attestation de son inscription auprès de l'autorité compétente de son Etat de provenance; cette attestation ne doit pas dater de plus de trois mois.

<sup>3</sup>Après avoir inscrit l'avocat au tableau, l'autorité de surveillance en informe l'autorité compétente de l'Etat de provenance.

**Art. 27** Titre professionnel

<sup>1</sup>L'avocat fait usage de son titre professionnel d'origine exprimé dans la ou l'une des langues officielles de son Etat de provenance. ■

<sup>2</sup>Si nécessaire, ce titre professionnel doit être complété de manière à éviter toute confusion avec un titre professionnel d'avocat inscrit à un registre cantonal des avocats.

**Art. 28** Coopération avec l'autorité de surveillance de l'Etat de provenance

<sup>1</sup>Avant d'ouvrir une procédure disciplinaire contre un avocat ressortissant d'un Etat membre de l'UE exerçant de manière permanente en Suisse sous son titre d'origine, l'autorité de surveillance informe l'autorité de surveillance de l'Etat de provenance.

<sup>2</sup>L'autorité de surveillance coopère avec l'autorité compétente de l'Etat de provenance pendant la procédure disciplinaire en lui donnant notamment la possibilité de déposer des observations.

## **Section 6: Inscription des avocats des Etats membres de l'UE au registre cantonal des avocats**

### **Art. 29**                   Principes

<sup>1</sup>L'avocat ressortissant d'un Etat membre de l'UE peut être inscrit à un registre cantonal des avocats sans remplir les conditions de l'art. 6 let. b:

- a. si il a réussi une épreuve d'aptitude (art. 30), ou
- b. si il a été inscrit pendant trois ans au moins au tableau des avocats pratiquant sous leur titre professionnel d'origine et :
  1. qu'il justifie pendant cette période d'une activité effective et régulière en droit suisse, ou
  2. qu'il justifie d'une activité effective et régulière d'une durée moindre en droit suisse, qu'il a passé avec succès un entretien de vérification des compétences professionnelles (art. 31).

<sup>2</sup>Il jouit alors des mêmes droits et obligations qu'un avocat titulaire d'un brevet cantonal inscrit au registre.

### **Art. 30**                   Epreuve d'aptitude

<sup>1</sup>Peuvent se présenter à l'épreuve d'aptitude les avocats ressortissants des Etats membres de l'UE qui:

- a. ont suivi avec succès un cycle d'études d'une durée minimale de trois ans dans une université et, le cas échéant, la formation complémentaire requise en plus de ce cycle d'études, et
- b. possèdent un diplôme permettant l'exercice de la profession d'avocat dans un Etat membre de l'UE.

<sup>2</sup>La commission des examens d'avocat du canton au registre duquel l'avocat souhaite être inscrit lui fait passer une épreuve d'aptitude.

<sup>3</sup>L'épreuve porte sur des matières qui figurent au programme de l'examen cantonal d'accès à la profession d'avocat, et qui sont substantiellement différentes de celles comprises dans le cadre de la formation du candidat. Le contenu de l'épreuve est fixé compte tenu également de l'expérience professionnelle du candidat.

<sup>4</sup>L'épreuve d'aptitude ne peut être repassée plus de deux fois.

### **Art. 31**                   Entretien de vérification des compétences professionnelles

<sup>1</sup>La Commission des examens d'avocat du canton au registre duquel l'avocat souhaite être inscrit est compétente pour évaluer les compétences professionnelles de l'avocat lors d'un entretien.

<sup>2</sup>Elle se base notamment sur les informations et des documents produits par l'avocat et relatifs à son activité en Suisse.

<sup>3</sup>Elle prend en compte les connaissances et l'expérience professionnelle de l'avocat en droit suisse, ainsi que sa participation à des cours ou des séminaires portant sur le droit suisse.

**Art. 32** Titre professionnel

L'avocat peut utiliser, à côté du titre professionnel du canton au registre duquel il est inscrit, son titre professionnel d'origine.

**Section 7: Dispositions finales**

**Art. 33** Modification du droit en vigueur

La loi fédérale d'organisation judiciaire<sup>1</sup> est modifiée comme suit :

Art. 29 al. 2 et 3

<sup>2</sup>Peuvent seuls agir comme mandataires dans les affaires civiles et pénales :

- a. les avocats qui, en vertu de la loi sur les avocats<sup>205</sup> ou d'un traité international, sont autorisés à pratiquer la représentation en justice en Suisse;
- b. les professeurs de droit des Universités suisses.

<sup>3</sup>supprimé.

**Art. 34** Droit transitoire

Les personnes titulaires de brevets d'avocat délivrés conformément à l'ancien droit cantonal sont inscrites à un registre cantonal si elles pouvaient obtenir une autorisation de pratiquer dans les autres cantons en vertu de l'art. 5 des dispositions transitoires de la constitution.

**Art. 35** Référendum et entrée en vigueur

<sup>1</sup>La présente loi est sujette au référendum facultatif.

<sup>2</sup>Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

---

<sup>1</sup> RS 173.110

<sup>205</sup> RS ...

**Annexe**

Liste des dénominations professionnelles selon les directives 77/249/CEE et 98/5/CE

---

Belgique:	Avocat / Advocaat / Rechtsanwalt
Danemark:	Advokat
Allemagne:	Rechtsanwalt
Grèce:	Δικηγόρος
Espagne:	Abogado / Advocat / Avogado / Abokatu
France:	Avocat
Irlande:	Barrister, Solicitor
Italie:	Avvocato
Luxembourg:	Avocat
Pays-Bas:	Advocaat
Autriche:	Rechtsanwalt
Portugal:	Advogado
Finlande:	Asianajaja / Advokat
Suède:	Advokat
Royaume-Uni:	Advocate / Barrister / Solicitor

## **Anhang II: Revision des Bundesgesetzes betreffend die Freizügigkeit des Medizinalpersonals in der Schweizerischen Eidgenossenschaft**

### **275.61 Allgemeiner Teil**

#### **275.611 Einleitung und Übersicht**

Während für die Ausbildung der Medizinalpersonen die kantonalen universitären Hochschulen zuständig sind, wird die Weiterbildung bislang durch private Berufsverbände in Eigenverantwortung sichergestellt. Die von diesen Berufsverbänden verliehenen Fachtitel reichen für die Freizügigkeit der Medizinalpersonen indes nicht aus, weil sie nicht staatlich anerkannt sind. Die staatliche Anerkennung eines Fachtitels erfordert eine eigentliche gesetzliche Grundlage. Diese wird mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf geschaffen. Die Weiterbildung bezweckt die Förderung der Qualität der medizinischen Versorgung. Es ist deshalb grundsätzlich erwünscht, dass möglichst viele Medizinalpersonen vor dem Eintritt in die selbständige berufliche Tätigkeit zur Verfestigung ihrer beruflichen Fähigkeiten eine Weiterbildung absolvieren. Obligatorisch ist sie allerdings einzig für die Humanmedizinerinnen und Humanmediziner. Die Einführung eines Obligatoriums für alle Medizinalberufe würde zu einer Benachteiligung der Schweizer Zahn- und Tierärzte sowie Apotheker gegenüber ihren EU-Kolleginnen und -Kollegen führen, da die betreffenden sektoriellen EG-Richtlinien von diesen Berufsgruppen keine Weiterbildung verlangen für die selbständige praktische Tätigkeit.

Der Revisionsentwurf weist folgende Neuerungen auf:

Die Berufsverbände werden durch Akkreditierung ihrer Weiterbildungsprogramme in die Weiterbildung miteinbezogen. Neben dem bisherigen Leitenden Ausschuss ist neu ein Weiterbildungsausschuss für Fragen der Weiterbildung vorgesehen. Künftige Beschwerdeinstanz für alle Sachprobleme im Zusammenhang mit der medizinischen Aus- und Weiterbildung ist eine Rekurskommission.

Der Gesetzesentwurf umfasst insgesamt 23 Artikel; er ist in vier Kapitel aufgegliedert. Das *erste Kapitel* handelt von der Ausbildung. Es zählt die eidgenössischen Diplome auf und regelt die Voraussetzungen für deren Erteilung sowie für die Anerkennung ausländischer Diplome. Sodann umschreibt es die Wirkung der Diplome für die einzelnen medizinischen Berufe.

Das *zweite Kapitel* beinhaltet Ziel und Einzelheiten der Weiterbildung. Die Weiterbildung wird im Rahmen von akkreditierten Weiterbildungsprogrammen durchgeführt.

Das *dritte Kapitel* ist dem Rechtsschutz und der Aufsicht gewidmet und das *vierte Kapitel* enthält die Schlussbestimmungen.

#### **275.612 Ausgangslage**

Das geltende Recht gewährleistet durch das Bundesgesetz vom 19. Dezember 1877 betreffend die Freizügigkeit des Medizinalpersonals in der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 811.11) die gesamtschweizerische Freizügigkeit des Medizinalpersonals, soweit dieses ein eidgenössisches Diplom besitzt oder ein Diplom eines ausländischen Staates erworben hat, mit dem Gegenrecht besteht. Das Medizinalpersonal (Ärzte, Zahnärzte, Tierärzte und Apotheker) erhält seine Ausbildung an den medizinischen Fakultäten der schweizerischen Hochschulen. Es sind dies heute die Universitäten Bern, Zürich, Basel, Lausanne und Genf. Die Voraussetzungen für die Erteilung eines eidgenössischen Diploms sind in der allgemeinen Medizinalprüfungsverordnung vom 19. November 1980 (AMV; SR 811.112.1) geregelt.

### **275.612.1 Aus- und Weiterbildung in der Schweiz**

Ausbildung ist gleichbedeutend mit der Grundausbildung, die durch das Hochschulstudium erworben wird. Die Weiterbildung<sup>206)</sup> folgt auf das Studium. Die klassischen Medizinalberufe des Bundesgesetzes betreffend die Freizügigkeit des Medizinalpersonals beschlagen die Bereiche Humanmedizin, Zahnmedizin, Veterinärmedizin und Pharmazie.

#### **275.612.11 Ist-Zustand der Aus- und Weiterbildung**

Die schweizerische Ausbildung in Human-, Zahn-, Veterinärmedizin und Pharmazie entspricht den Mindestanforderungen der EG-Richtlinien. Im Hinblick auf eine europaweite Anerkennung der Ausbildungsdiplome ergibt sich hier für die Schweiz kein Handlungsbedarf.

Dagegen ist die Weiterbildung des Medizinalpersonals in der Schweiz nicht staatlich geregelt. Die Berufsverbände als Organisationen des Privatrechts<sup>207)</sup> führen die Weiterbildung durch und stellen die Weiterbildungsdiplome aus. Obschon es sich nicht um eidgenössische Diplome handelt, anerkennen einzelne kantonale Gesundheitsgesetze die Facharztstitel der Verbindung der Schweizer Ärzte (FMH). Die Schweiz ist in der Ausgestaltung ihrer Weiterbildungsordnung zwar frei; im Hinblick auf eine europaweite Anerkennung der schweizerischen Diplome muss sie dabei aber die Minimalvorschriften der EG berücksichtigen.

#### **275.612.111 Ärzte**

---

<sup>206)</sup> Unter Weiterbildung wird eine bezüglich Dauer und Inhalt gegliederte, evaluierbare Tätigkeit verstanden, die die erworbenen Kenntnisse und Fertigkeiten vertiefen und erweitern soll mit dem Ziel, die Qualität der Berufsausübung zu sichern.

<sup>207)</sup> Vereine nach Art. 60 ff. des Schweizerischen Zivilgesetzbuches

Seit über 60 Jahren regelt und organisiert die FMH die Weiterbildung der Ärzte in enger Zusammenarbeit mit den Fachgesellschaften und verleiht die FMH-Spezialtitel im Bereich der Medizin. Inzwischen verfügt sie über eine moderne Weiterbildungsordnung, aufgrund welcher sie 45 Weiterbildungsprogramme für die einzelnen Fachrichtungen anbietet. Die Weiterbildungskonferenz, eine Arbeitsgemeinschaft zur Koordination der Weiterbildung, der auch Vertreter des Bundes und der Kantone angehören, stellt die Aufsicht über die wichtigsten Regelungsbereiche sicher. Die Weiterbildung erfolgt in anerkannten Weiterbildungsstätten, d.h. in der Regel in Spitälern, aber in einem sehr geringen Ausmass auch in anerkannten Arztpraxen.

### **275.612.112 Apotheker**

Die Bemühungen des Schweizerischen Apothekervereins (SAV) gehen dahin, Weiterbildungsprogramme für eine Spezialisierung in den Bereichen Industrie, Labor, Offizin und Spital zu organisieren. Für die Bereiche Industrie und Offizin wurden Pilotprojekte durchgeführt. Die Weiterbildung in Offizinpharmazie wurde in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Bildung und Wissenschaft, mit der Hochschule St. Gallen und der Universität Genf erarbeitet. Seit 1994 laufen Weiterbildungsprogramme in Offizin- und Spitalpharmazie (letzteres an den Universitäten von Lausanne und Genf).

### **275.612.113 Tierärzte**

Seit 1972 verleiht die Gesellschaft Schweizer Tierärzte (GST) ihren Mitgliedern Spezialtierarzttitel FVH. Seit 1989 vergeben die Fachsektionen unter Aufsicht der GST die Titel nach Massgabe der Reglemente. Zur Zeit gibt es FVH-Titel für Kleintiere, Schweinemedizin, Pferdemedizin, Pathologie, Zuchthygiene und Buiatrik, Labor- und Grundlagenmedizin und Lebensmittelhygiene.

Im europäischen Raum haben sich Colleges installiert, die Weiterbildungsnachweise erteilen. Diese Titel werden von der GST anerkannt. Wegen der Kleinheit des Berufsstandes gibt es in manchen dieser Bereiche keine nationale, den Colleges zugeordnete Fachsektion.

Die veterinärmedizinischen Fakultäten Bern und Zürich bieten seit einigen Jahren Weiterbildungsveranstaltungen an. Diese Veranstaltungen liefern die theoretische Grundlage für die FVH-Prüfungen. Seit 1998 gibt es bei der GST eine Zentralstelle für Weiter- und Fortbildung, in der auch Vertreterinnen und Vertreter der veterinärmedizinischen Fakultäten und der Praktiker mitarbeiten.

### **275.612.114 Zahnärzte**

Die Schweizerische Zahnärztesgesellschaft (SSO) verleiht ihren Mitgliedern den Titel Kieferorthopäde SSO, sofern der Nachweis erbracht wird, dass die Weiterbildung reglementskonform absolviert und die Abschlussprüfung bestanden wurde. Im Rahmen der Förderungsmassnahmen des Bundes wurde ein Pilotprojekt erarbeitet für die jungen Zahnärztinnen und Zahnärzte, die in einer Privatpraxis praktische Erfahrung sammeln. Die Weiterbildung wird berufsbegleitend an einem zahnärztlichen Institut angeboten.

### **275.612.115 Zulassung zur Sozialversicherung**

Nach den geltenden sozialversicherungsrechtlichen Bestimmungen (Art. 36 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (KVG; SR 832.10) und Art. 38 Abs. 1 der Verordnung vom 27. Juni 1995 über die Krankenversicherung (KVV; SR 832.102)) können Ärztinnen und Ärzte zu Lasten der Sozialversicherung tätig sein, sofern sie im Besitze des eidgenössischen Arztdiploms sind und über eine zweijährige praktische Weiterbildung verfügen<sup>208)</sup>. Eine analoge Regelung gilt für die Zulassung der Apothekerinnen und Apotheker zur Tätigkeit zu Lasten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (Art. 37 Abs. 1 KVG und Art. 40 KVV).

### **275.62 Vorentwurf für eine Weiterbildungsregelung/Medizinalberufegesetz**

#### **275.621 Ausarbeitung eines Vorentwurfs**

Nachdem sich die FMH schon seit Jahren für eine öffentlichrechtliche Anerkennung der FMH-Titel eingesetzt hatte, gelangte die Sanitätsdirektorenkonferenz (SDK) 1991 an den Bundesrat. Sie ersuchte ihn um eine Bundesregelung für die Weiterbildung der Medizinalpersonen und um den Miteinbezug der Aus- und Weiterbildung der Chiropraktoren und der Psychotherapeuten und allenfalls anderer universitärer Ausbildungen im Medizinalbereich. 1993/94 befasste sich eine Arbeitsgruppe im Auftrag des Eidgenössischen Departementes des Innern (EDI) mit dem Anliegen. Sie schlug eine Rahmengesetzgebung mit Weiterbildungsobligatorium und Delegation des Vollzugs an die Berufsorganisationen vor.

Von 1995 bis 1996 erarbeitete eine vom EDI eingesetzte Expertenkommission einen Gesetzesentwurf für die Weiterbildung der Medizinalberufe unter Miteinbezug der Aus- und Weiterbildung der Chiropraktik, Osteopathie und nichtärztlichen Psychotherapie. Sie war aus Vertreterinnen und Vertretern der betroffenen Bereiche und Bundesämter, der Kartellkommission, der SDK, der Kantone, der Schweizerischen

---

<sup>208)</sup> Diese Regelung entspricht Artikel 31 der Richtlinie Nr. 93/16/EWG des Rates vom 5. April 1993 zur Erleichterung der Freizügigkeit für Ärzte und zur gegenseitigen Anerkennung ihrer Diplome, Prüfungszeugnisse und sonstigen Befähigungsnachweise (Abl. Nr. L 165 vom 07.07.93, S. 18), der seit dem 1. Januar 1995 für die Ausübung des ärztlichen Berufes als praktischer Arzt im Rahmen des Sozialversicherungssystems im EU-Raum eine spezifische Ausbildung in der Allgemeinmedizin, das heisst, ein 6-jähriges Medizinstudium und 2 Jahre Vollzeitausbildung verlangt.



medizinischen Interfakultätskommission sowie der Schweizerischen Assistenz- und Oberärzte zusammengesetzt. Den Vorsitz führte Prof. Dr. iur. Thomas Fleiner, Direktor des Instituts für Föderalismus, Freiburg. Die Expertenkommission lieferte im Oktober 1996 dem EDI einen Vorentwurf für ein Bundesgesetz über die Aus-, Weiter- und Fortbildung der medizinischen Berufe (Medizinalberufegesetz) ab.

## **275.622 Vernehmlassung**

Am 15. Dezember 1997 gab der Bundesrat den Vorentwurf für ein Medizinalberufegesetz in die Vernehmlassung. Am 19. August 1998 nahm er vom Ergebnis der Vernehmlassung Kenntnis und beauftragte das EDI, im Fall des Zustandekommens des bilateralen Vertrages mit der EU den Gesetzesentwurf als Grundlage für die staatliche Anerkennung der Fachtitel zu überarbeiten.

Der *Vernehmlassungsentwurf* regelte in einem Gesamterlass sowohl die Aus-, wie die Weiter- und Fortbildung der Medizinalberufe. Er beinhaltete grundsätzlich folgende Neuerungen:

Er sah neben den bisherigen Medizinalberufen auch ein eidgenössisches Diplom für Psychologinnen und Psychologen, Chiropraktorerinnen und Chiropraktoren, Osteopathinnen und Osteopathen, sowie nichtärztliche Psychotherapeutinnen und Psychotherapeuten vor. Für die Ausübung der selbständigen Tätigkeit und für die Praxiszulassung brauchte es einen Fachtitel und die Fachtitelinhaberinnen und -inhaber waren verpflichtet, sich kontinuierlich fortzubilden. Die Berufsorganisationen sollten mittels öffentlichrechtlicher Verträge als Weiterbildungsträger mit der Weiter- und Fortbildung beauftragt werden. Geplant waren ein Weiterbildungsausschuss für Fragen der Weiter- und Fortbildung sowie eine Rekurskommission als Beschwerdeinstanz für Sachfragen im Zusammenhang mit der Aus- und Weiterbildung.

*Vernehmlassungsergebnis:* Gesamthaft fand der Vorentwurf ein positives Echo, insbesondere seine EG-kompatible Ausgestaltung und die staatliche Anerkennung von Diplomen und Fachtiteln stiessen auf uneingeschränkte Zustimmung. Dagegen wurde die Koordination zwischen Vorentwurf und der im Gange befindlichen Reform der medizinischen Grundausbildung als mangelhaft beanstandet. Verschiedentlich wurde deshalb eine Sistierung des Vorentwurfs und eine Zusammenlegung mit den Arbeiten zur Reform der medizinischen Grundstudien zu einer Gesamtvorlage gefordert. Um diesen Koordinationsmangel zu beheben, hat der Bundesrat beschlossen, dass die Ausbildung ausschliesslich im Vorentwurf für ein Bundesgesetz über die universitäre Ausbildung in den medizinischen Berufen geregelt werden soll, der in Vorbereitung ist und im Sommer 1999 in die Vernehmlassung gehen soll. Die Weiterbildungsregelung als Umsetzung des bilateralen Vertrages im schweizerischen Recht hat Übergangscharakter, denn längerfristig sollen die Grundstudienreform und die Weiterbildungsregelung zu einer Aus-, Weiter- und Fortbildungsregelung verschmolzen und dem Parlament als gemeinsame Vorlage unterbreitet werden.

Einzelne Themen wurden kontrovers beurteilt. Auf Widerstand stiess beispielsweise die vorgeschlagene *Erweiterung der Liste der Medizinalberufe*, wo die Psychologie stark umstritten war und die Osteopathie auf überwiegende Ablehnung stiess. Auch die Sonderregelung für die Zulassung zur Weiterbildung in Psychotherapie wurde von zahlreichen Stellungnehmenden zurückgewiesen. Der Bundesrat hat deshalb beschlossen, die Osteopathie nicht als universitären Medizinalberuf zu anerkennen und die Anforderungen an das Psychologiestudium und an die Weiterbildung in Psychotherapie im Rahmen eines separaten Gesetzes zu regeln.

Ebenfalls Anlass zu Bemerkungen gab das zwingende *Erfordernis eines Fachtitels für die Praxiszulassung*. Die Vernehmlasser stimmten mit Ausnahme der Zahnmedizin zwar der Erhöhung der Anforderungen an die Praxiszulassung zu. Über die Art und Dauer der Weiterbildung gingen die Ansichten dagegen auseinander. Verlangt wurde eine den spezifischen Bedürfnissen der einzelnen Medizinalberufe angepasste Dauer, die mindestens zwei Jahre Weiterbildung betragen und höchstens aus der für den Erwerb eines Fachtitels erforderlichen Zeit bestehen sollte. Besonders diejenigen Medizinalberufe, die nur wenige Fachtitel haben, äusserten den Wunsch nach einer minimalen Weiterbildungsdauer. Engpässe bei den Weiterbildungsstätten lösten einerseits bei den Weiterzubildenden und andererseits bei den Kantonen Bedenken aus. Dennoch war für die Mehrheit klar, dass es keinen Anspruch auf Weiterbildungsstätten geben kann.

Die *Berufsverbände* waren als *Weiterbildungsträger* praktisch unbestritten. Mehrere Kantone und Universitätsinstitute beantragten, die Universitäten neben den Berufsorganisationen als Weiterbildungsträger miteinzubeziehen. In Bezug auf die *Finanzierung der Weiterbildung* wurde dem Prinzip der Kostentragung durch die Weiterzubildenden mehrheitlich zugestimmt. Bei der Überwälzung der Kosten stellte sich die Frage der Zwangsmitgliedschaft und der daraus allenfalls resultierenden unterschiedlich hohen Kosten für Mitglieder und Nichtmitglieder. Die Meinungen darüber waren geteilt. Im Hinblick auf Transparenz wurde eine klare Unterscheidung verlangt zwischen Kosten zu Lasten der Weiterzubildenden für obligatorische Weiterbildungsveranstaltungen und Dienstleistungen der Weiterzubildenden zugunsten ihrer Weiterbildungsstätten. Die *Fortbildungspflicht* für Fachtitelinhaber fand mehrheitlich Zustimmung.

Bei den Übergangsbestimmungen fühlten sich diejenigen Medizinalberufe, für die es bislang noch kein eidgenössisches Diplom oder keinen Fachtitel gibt, benachteiligt. Sie forderten deshalb die Anerkennung oder Zuerkennung von Diplomen oder Fachtiteln als Ausweis für die Praxiszulassung.

## **275.63                      Besonderer Teil: Erläuterungen der Gesetzesbestimmungen**

### **275.631      Entwurf für eine Revision des Bundesgesetzes betreffend die Freizügigkeit des Medizinalpersonals in der Schweizerischen Eidgenossenschaft**

### **275.631.1 Ziele der Gesetzesrevision**

Mit der vorliegenden Revision soll das Abkommen über den freien Personenverkehr im Bereich der gegenseitigen Diplomanerkennung für die medizinischen Berufe umgesetzt werden. Artikel 9 dieses Abkommens verpflichtet die Vertragsparteien, die nötigen Massnahmen zur gegenseitigen Diplomanerkennung zu ergreifen, die in Anhang III zum Abkommen vorgesehen sind. Anhang III handelt von der gegenseitigen Anerkennung von beruflichen Bezeichnungen. Gemäss Artikel 1 verpflichten sich die Vertragsparteien im Bereich der gegenseitigen Diplomanerkennung diejenigen EG-Richtlinien unter sich anzuwenden, die in der Sektion A als rechtsgültig aufgeführt sind oder entsprechend angepasst werden, oder die diesen gleichwertig sind. Buchstabe C von Sektion A bezieht sich auf die medizinischen und paramedizinischen Tätigkeiten. Hier sind die verschiedenen Berufe aus den Bereichen der Human-, Zahn- und Veterinärmedizin sowie der Pharmazie, die von der vorliegenden Gesetzesrevision betroffen sind, mit den entsprechenden schweizerischen Bezeichnungen aufgeführt. Die Umsetzung des Personenverkehrsabkommens verlangt nach der Schaffung der gesetzlichen Grundlage für die staatliche Anerkennung der bislang von privaten Organisationen verliehenen Fachtitel. Das zu revidierende Gesetz stammt von 1877 und besteht aus sieben Artikeln. In Ermangelung von materiellrechtlichen Gesetzesbestimmungen werden die Medizinalprüfungen durch die Allgemeine Medizinalprüfungsverordnung und durch die Prüfungsverordnungen für die einzelnen medizinischen Berufe geregelt. Weil diese Verordnungen über blosser Vollzugsregelungen hinausgehen, bedürfen sie gemäss Artikel 6 der Genehmigung durch das Parlament.

Im Zusammenhang mit der Revision des Bundesgesetzes betreffend die Freizügigkeit des Medizinalpersonals gilt es allerdings festzuhalten, dass der Bund im Bereich der Weiterbildung der medizinischen Berufe nicht über eine generelle Gesetzgebungskompetenz verfügt. Dort wo das eidgenössische Diplom zur selbständigen Berufsausübung in der Schweiz berechtigt, reichen die Artikel 33 Absatz 2 und 31bis Absatz 2 der Bundesverfassung nicht aus, um eidgenössische Weiterbildungstitel zu schaffen.

Unter Ziffer 11 sind die wichtigsten Neuerungen der Gesetzesrevision in der Übersicht dargestellt.

*Berufsspezifische Wirkung des eidgenössischen Diploms:* Nach geltendem Recht verkörpert das eidgenössische Diplom einen Fähigkeitsausweis, der gesamtschweizerisch zur Berufsausübung berechtigt. Das geltende Recht muss diesbezüglich an die EG-Richtlinien angepasst werden. Diese umschreiben für die einzelnen medizinischen Berufe die Minimalerfordernisse für die Aufnahme und Ausübung der Tätigkeit und den Zugang zur Weiterbildung, listen die Diplome und Fachtitel in den einzelnen Mitgliedstaaten auf und verpflichten die Mitgliedstaaten, die Diplome und Fachtitel gegenseitig zu anerkennen und ihnen hinsichtlich Berufsausübung dieselbe Wirkung zu verleihen wie den eigenen Diplomen und

Fachtiteln. Nach Richtlinie Nr. 78/686/EWG des Rates vom 25. Juli 1978 für die gegenseitige Anerkennung der Diplome, Prüfungszeugnisse und sonstigen Befähigungsnachweisen des Zahnarztes und für Massnahmen zur Erleichterung der tatsächlichen Ausübung des Niederlassungsrechts und des Rechts auf freien Dienstleistungsverkehr (ABl. Nr. L 233 vom 24.08.78, S. 1ff) eröffnen die Diplome, Prüfungszeugnisse und sonstigen Befähigungsnachweise des Zahnarztes den Zugang zur zahnärztlichen Tätigkeit. Sie sind von den Mitgliedstaaten zu anerkennen und gleich zu behandeln wie im Inland erteilte Diplome. Dasselbe gilt aufgrund von Richtlinie Nr. 78/1026/EWG des Rates vom 18. Dezember 1978 für die gegenseitige Anerkennung der Diplome, Prüfungszeugnisse und sonstigen Befähigungsnachweise des Tierarztes und für Massnahmen zur Erleichterung der tatsächlichen Ausübung des Niederlassungsrechts und des Rechts auf freien Dienstleistungsverkehr (ABl. Nr. L 362 vom 23.12.78, S. 1ff), sowie Richtlinie Nr. 85/432/EWG des Rates vom 16. September 1985 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften über bestimmte pharmazeutische Tätigkeiten (ABl. Nr. L 253 vom 24.09.85, S. 35) für Diplome im Bereich der Veterinärmedizin und Pharmazie. Je nach den Bedingungen, von denen die EG-Richtlinien die Tätigkeit in den einzelnen medizinischen Berufen abhängig machen, beinhaltet das eidgenössische Diplom entweder die Berechtigung zur selbständigen Berufsausübung (Zahn- und Veterinärmedizin sowie Pharmazie, Art. 2a, Abs. 1) oder zur Tätigkeit unter Aufsicht (Humanmedizin, Art. 2a, Abs. 2).

*Weiterbildung zur Förderung der Qualität der medizinischen Versorgung:* Das Erfordernis von Weiterbildung beruht auf der Idee, dass erst sie zu qualitativ hochstehender medizinischer Tätigkeit befähigt. Durch Erhöhung der Anforderungen an die Praxiszulassung soll die Qualität der medizinischen Versorgung verbessert werden. Weiterbildung kann aber nur dort für die Praxiszulassung verlangt werden, wo die EG-Richtlinien sie von den betreffenden Berufen ebenfalls verlangen. Im Zusammenhang mit der Weiterbildungsregelung müssen auch eidgenössische Weiterbildungstitel und deren Wirkungen festgelegt werden.

*Staatlich anerkannte Weiterbildungstitel aufgrund akkreditierter Weiterbildungsprogramme:* Berufsorganisationen, die bisher die Fachtitel verliehen haben, sollen das auch in Zukunft tun können, soweit ihre Weiterbildungsprogramme bestimmten im Gesetz festgelegten Kriterien entsprechen und deshalb vom Bund akkreditiert worden sind. Diese Regelung profitiert vom Know-how und der Erfahrung der Berufsorganisationen und bindet sie in die Weiterbildung ein, so dass sie staatlich anerkannte Weiterbildungstitel erteilen können.

*Weiterbildungsausschuss:* Die Weiterbildung der medizinischen Berufe wird aufgrund der vorgeschlagenen Gesetzesänderung zu einer Bundesaufgabe. Weil der Bund aber nicht über das nötige Weiterbildungs-Know-how verfügt, ist es sinnvoll, für Weiterbildungsfragen eine Kommission einzusetzen, in der alle mit der Weiterbildung der medizinischen Berufe befassten und davon betroffenen Kreise vertreten sind. Der Kommission sollen sowohl Beratungsaufgaben wie Entscheidungsbefugnisse übertragen werden.

*Rekurskommission:* Es soll eine neue verwaltungsunabhängige Beschwerdeinstanz für Sachfragen sowohl aus dem Bereich der Medizinalprüfungen wie der Weiterbildung geschaffen werden. In dieser Rekurskommission braucht es neben juristischen Kenntnissen in erster Linie fachliches Know-how. Die Rekurskommission löst das EDI als heutige Beschwerdeinstanz für die Medizinalprüfungen ab.

## **275.631.2 Ausbildung (1. Kapitel)**

### **275.631.21 Diplome (1. Abschnitt)**

In diesem Abschnitt werden die medizinischen Berufe mit eidgenössischem Diplom aufgezählt (Art. 1), die Voraussetzungen für die Diplomerteilung (Art. 2) umschrieben, die Wirkung des Diploms für die einzelnen medizinischen Berufe (Art. 2a) näher ausgeführt, sowie die Anerkennung ausländischer Diplome geregelt (Art. 2b).

#### **Artikel 1 Eidgenössisches Diplom**

Unter den Buchstaben a bis d werden die anerkannten Medizinalberufe aufgeführt, für die ein eidgenössisches Diplom vorgesehen ist. Die Aufzählung stimmt mit dem Kreis der Medizinalpersonen des Bundesgesetzes überein, der während mehr als hundert Jahren mit Erfolg gegen Erweiterungsbegehren verteidigt wurde.

Die zwei ersten Berufe der Liste befassen sich mit dem Menschen. Ihnen folgen die Arzneimittelspezialistinnen und –spezialisten sowie die Vertreter der Veterinärmedizin am Schluss.

#### **Artikel 2 Voraussetzungen für die Erteilung des Diploms**

Eidgenössische Diplome gibt es aufgrund erfolgreicher Studienabschlüsse an schweizerischen universitären Hochschulen und bestandener Prüfung im Inland.

#### **Artikel 2a Wirkung des Diploms**

Während das eidgenössische Diplom nach geltendem Recht alle medizinischen Berufe gleichermassen zur selbständigen Tätigkeit ermächtigt, ist in Zukunft seine Wirkung je nach medizinischem Beruf unterschiedlich. Die Unterschiede ergeben sich aus den EG-Richtlinien der einzelnen medizinischen Berufe. Mit der Wirkung des Diploms sind in erster Linie die Rechte und Befugnisse gemeint, die mit dem Besitz des Diploms verbunden sind. Es gibt spezifische EG-Richtlinien für die einzelnen medizinischen Berufe. Die Richtlinien stellen Mindestanforderungen auf für die einzelnen Berufe und richten sich an die Mitgliedstaaten der EU.

Nach *Absatz 1* berechtigen die eidgenössischen Diplome in Zahn- und Veterinärmedizin sowie Pharmazie wie bis anhin zur selbständigen Berufsausübung. Diese Regelung entspricht Richtlinie Nr. 78/686/EWG des Rates vom 25. Juli 1978 für die gegenseitige Anerkennung der Diplome, Prüfungszeugnisse und sonstigen Befähigungsnachweise des Zahnarztes und für Massnahmen zur Erleichterung der

tatsächlichen Ausübung des Niederlassungsrechtes und des Rechts auf freien Dienstleistungsverkehr (ABl. Nr. L 233 vom 24.8.78, S. 1ff.) sowie Richtlinie Nr. 78/687/EWG des Rates vom 25. Juli 1978 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Tätigkeit des Zahnarztes (ABl. Nr. L 233 vom 24.8.78, S. 10ff). Nach Artikel 1 von Richtlinie Nr. 78/687/EWG erfordert die Aufnahme und Ausübung der Tätigkeiten des Zahnarztes den Besitz eines in Artikel 3 von Richtlinie Nr. 78/686/EWG genannten Diploms, Prüfungszeugnisses, oder sonstigen Befähigungsnachweises, die für eine richtlinienkonforme Ausbildung verbürgen. Desgleichen berechtigt ein pharmazeutisches Diplom zu einem Mindesttätigkeitsfeld gemäss Artikel 1 Absatz 2 von Richtlinie Nr. 85/432/EWG des Rates vom 16. September 1985 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften über bestimmte pharmazeutische Tätigkeiten (ABl. Nr. L 253 vom 24.09.85 S. 35). Es ist von den EU-Staaten anzuerkennen aufgrund von Artikel 2 der Richtlinie Nr. 85/433/EWG des Rates vom 16. September 1985 über die gegenseitige Anerkennung der Diplome, Prüfungszeugnisse und sonstigen Befähigungsnachweise des Apothekers und über Massnahmen zur Erleichterung der tatsächlichen Ausübung des Niederlassungsrechtes für bestimmte pharmazeutische Tätigkeiten (ABl. Nr. L 253 vom 24.09.85 S. 37ff). Allerdings besteht eine Einschränkung hinsichtlich der Tätigkeit zu Lasten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung aufgrund von Artikel 37 Absatz 1 KVG und Artikel 40 KVV, die eine zweijährige praktische Weiterbildung in einer Apotheke verlangen. Das heisst, dass EU-Inhaberinnen oder EU-Inhaber eines pharmazeutischen Diploms wohl in der Schweiz eine Apotheke eröffnen, aber erst nach zwei Jahren praktischer Weiterbildung zu Lasten der Krankenkasse tätig sein können. Schliesslich genügt nach Artikel 1 von Richtlinie Nr. 78/1027/EWG des Rates vom 18. Dezember 1978 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Tätigkeiten des Tierarztes (ABl. Nr. L 362 vom 23.12.78, S. 7ff.) für die Aufnahme und Ausübung der Tätigkeiten des Tierarztes der Besitz eines in Artikel 3 der Richtlinie Nr. 78/1026/EWG des Rates vom 18. Dezember 1978 für die gegenseitige Anerkennung der Diplome, Prüfungszeugnisse und sonstigen Befähigungsnachweise des Tierarztes und für Massnahmen zur Erleichterung der tatsächlichen Ausübung des Niederlassungsrechtes und des Rechts auf freien Dienstleistungsverkehr (ABl. Nr. L 362 vom 23.12.78, S. 1ff.) genannten tierärztlichen Diploms, das für richtlinienkonforme Ausbildung garantiert. In Bezug auf die in allen Mitgliedstaaten bekannten, in den betreffenden Richtlinie aufgelisteten Diplome gilt die automatische gegenseitige Anerkennung.

Demgegenüber berechtigt das in *Absatz 2* aufgeführte Diplom in Humanmedizin nur zur unselbständigen Tätigkeit unter Aufsicht von Inhaberinnen und Inhabern eines Weiterbildungstitels. Zwar fordert die Richtlinie Nr. 93/16/EWG des Rates vom 5. April 1993 zur Erleichterung der Freizügigkeit für Ärzte und zur gegenseitigen Anerkennung ihrer Diplome, Prüfungszeugnisse und sonstigen Befähigungsnachweise (ABl. Nr. L 165 vom 7.7.93, S. 1ff) auch die gegenseitige Diplomanerkennung (Art. 2) und listet die Diplombezeichnungen der Mitgliedstaaten auf (Art. 4), sie verlangt aber im Titel V unter Artikel 30ff für die Tätigkeit als praktischer Arzt im Rahmen der

Sozialversicherung zusätzlich zur Grundausbildung eine minimale spezifische Ausbildung in der Allgemeinmedizin<sup>209)</sup>.

Artikel 36 Absatz 1 verpflichtet die Mitgliedstaaten, die Tätigkeit als praktischer Arzt zu Lasten der Sozialversicherung vom Nachweis der spezifischen Ausbildung in Allgemeinmedizin abhängig zu machen. Demzufolge gestattet der Besitz eines eidgenössischen ärztlichen Diploms nur noch eine Tätigkeit unter Aufsicht.

### **Artikel 2b** Anerkennung ausländischer Diplome

Absatz 1 besagt, dass ausländische Diplome durch den Leitenden Ausschuss anerkannt werden, sofern die Gleichwertigkeit der Qualifikation in einem Vertrag über die gegenseitige Anerkennung mit dem betreffenden Staat vorgesehen ist. Der bilaterale Vertrag mit der EU ist ein derartiger Vertrag. Er regelt, auf der Grundlage der gegenseitigen Anerkennung, die gegenseitige Zulassung des Medizinalpersonals in der Schweiz und den EU-Staaten. Aufgrund der Verpflichtungen der Schweiz aus dem Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS) der WTO muss die Schweiz allerdings mit anderen WTO-Mitgliedern, welche dies wünschen, ebenfalls über vergleichbare Abkommen verhandeln. Anerkannte ausländische Diplome sind in ihrer Wirkung den eidgenössischen gleichgestellt, das heisst, sie berechtigen beispielsweise auch zur Weiterbildung nach Artikel 8 Absatz 1.

Kann das ausländische Diplom nicht anerkannt werden, so legt der Leitende Ausschuss im Einzelfall die Voraussetzungen für den Erwerb des eidgenössischen Diploms fest (z.B. das besondere Fachexamen, wenn die betreffenden Medizinalpersonen bereits in der Schweiz gearbeitet haben, oder das vollständige schweizerische Staatsexamen, falls dies nicht zutrifft).

## **275.631.22 Prüfungen (2. Abschnitt)**

Artikel 3 - 6 des Bundesgesetzes betreffend die Freizügigkeit des Medizinalpersonals werden unverändert übernommen, aber neu mit Sachüberschriften versehen. Sie sehen einen Leitenden Ausschuss (Art. 3) sowie Prüfungskommissionen (Art. 4) vor, regeln die Zusammensetzung der Prüfungskommissionen (Art. 5) und delegieren den Erlass von Prüfungsverordnungen an den Bundesrat (Art. 6).

## **275.631.3 Weiterbildung (2. Kapitel)**

---

<sup>209)</sup> Dazu wird in der 17. Erwägung der Richtlinie Nr. 93/16/EWG die Notwendigkeit der spezifischen Ausbildung in der Allgemeinmedizin vor allem damit begründet, dass sich durch die Entwicklung der Medizin zwischen der Forschung und medizinischen Ausbildung einerseits und der Praxis der Allgemeinmedizin andererseits eine immer grössere Kluft gebildet hat, weshalb wichtige Aspekte der Allgemeinmedizin im Rahmen der herkömmlichen medizinischen Grundausbildung in den Mitgliedstaaten nicht mehr auf befriedigende Weise gelehrt werden können.

Im Gegensatz zu anderen Staaten geht die schweizerische Bundesverfassung (BV) davon aus, dass private Organisationen durchaus staatliche Aufgaben übernehmen können. Der Revisionsentwurf hält sich an Artikel 32 BV, nach dem es möglich ist, die zuständigen Organisationen der Wirtschaft beim Vollzug der Ausführungsvorschriften zur Mitwirkung heranzuziehen.

An den Hochschulen verteilt sich die Ausbildung auf verschiedene Fakultäten und Diplomabschlüsse. Die Weiterbildung ihrerseits wird durch die verschiedenen zu vergebenden Weiterbildungstitel strukturiert. Der Bundesrat bestimmt, für welche Bereiche eidgenössisch anerkannte Titel zu vergeben sind. Damit verfügt er über das Grundinstrument, mit dem er die Weiterbildung im medizinischen Bereich strukturieren, lenken und entwickeln kann.

Das zweite Kapitel besteht aus den drei Abschnitten allgemeine Bestimmungen, Akkreditierung der Weiterbildungsprogramme und Weiterbildungsausschuss.

### **275.631.31 Allgemeine Bestimmungen (1. Abschnitt)**

Der erste Abschnitt umschreibt das mit der Weiterbildung angestrebte Ziel ( Art. 7) und die rechtlichen Auswirkungen des Weiterbildungstitels (Art. 12), er regelt die Zulassungsvoraussetzung und Dauer der Weiterbildung (Art. 8 und 10) sowie die Anerkennung ausländischer Weiterbildungstitel (Art. 11). Die Festlegung der einzelnen Weiterbildungstitel, deren Dauer und Ziele überträgt er dem Bundesrat (Art. 9, 10 Abs. 4).

#### **Artikel 7** Ziel der Weiterbildung

Mit der Weiterbildung wird die Befähigung zu qualitativ hochstehender medizinischer Versorgung angestrebt, die sich u.a. durch optimale Patientenbetreuung und kostengünstige Tätigkeit zu Lasten der Sozialversicherung äussert und die für die selbständige Tätigkeit erwünscht ist. Während das Studium die medizinische Grundausbildung vermittelt, verschafft erst die Weiterbildung durch praktische Betätigung und Wissensvertiefung im fachspezifischen Bereich die nötigen Kenntnisse, Fertigkeiten und Fähigkeiten für eine qualitativ hochstehende selbständige Berufsausübung. Insofern ist die Absolvierung einer Weiterbildung vor der praktischen selbständigen Tätigkeit für alle Medizinalberufe erwünscht, obligatorisch ist sie allerdings nur für die Ärztinnen und Ärzte. Unter Weiterbildung wird eine bezüglich Dauer und Inhalt gegliederte, evaluierbare Tätigkeit verstanden, die die erworbenen Kenntnisse, Fertigkeiten und Fähigkeiten vertiefen und erweitern soll mit dem Ziel, die Qualität der Berufsausübung zu sichern. Weiterbildung besteht aus praktischer Tätigkeit und theoretischem Unterricht. Weil mit der Weiterbildung Qualitätserwartungen einhergehen, ist sie eine vorzügliche Vorbereitung auf die selbständige Berufsausübung.



Die selbständige Berufsausübung kann aus einer Tätigkeit für eigene Rechnung, in eigener Verantwortung oder im eigenen Namen bestehen. Selbständig im Sinne des Gesetzes ist beispielsweise auch der Offizinapotheker, der eine fremde Apotheke auf eigene Rechnung führt oder der trotz Angestelltenverhältnis gegen aussen die Verantwortung für seine Tätigkeit selber trägt. Weiterbildung wird mit einem eidgenössischen Weiterbildungstitel abgeschlossen (Abs. 2), den der Bundesrat festlegt (Art. 9).

#### **Artikel 8** Zulassung zur Weiterbildung

Zulassungsvoraussetzung ist ein eidgenössisches oder ihm gleichgestelltes Diplom (vgl. Art. 2b Abs. 2). Wer das Grundstudium erfolgreich abgeschlossen hat, soll sich auch weiterbilden können. Die Zulassung zur Weiterbildung darf nicht von zusätzlichen Prüfungen abhängig gemacht werden.

Wenn es an Weiterbildungsplätzen fehlt, so kann der Gesetzgeber weder die Träger der Weiterbildung noch die Kantone verpflichten, solche zu schaffen. Aus diesem Grunde besteht kein gerichtlich durchsetzbarer Anspruch auf Begründung einer Weiterbildungsstelle. Als Weiterbildungsstätten kommen Institutionen wie etwa Universitäts- und Kantonsspitäler und deren Institute, aber auch kleinere Spitäler und private Praxen oder Apotheken in Betracht.

#### **Artikel 9** Eidgenössische Weiterbildungstitel

Es ist Sache des Bundesrates, die einzelnen eidgenössischen Weiterbildungstitel, deren Bereiche und Weiterbildungsziele festzulegen. Der Bundesrat kann seine Verpflichtung aber nur in Zusammenarbeit mit den gesamtschweizerischen Berufsverbänden erfüllen, die bis anhin die Weiterbildungstitel erteilt haben, und die in Zukunft als Träger der akkreditierten Weiterbildungsprogramme eidgenössische Weiterbildungstitel verleihen können. Der Begriff "eidgenössischer Weiterbildungstitel" geht über den Facharzttitel hinaus. Er umfasst auch den Befähigungsausweis für die spezifische allgemeinmedizinische Ausbildung des Arztes nach Artikel 31f der Richtlinie Nr. 93/16/EWG. Diese zweijährige Weiterbildung zum praktischen Arzt ist wesentlich kürzer als die Weiterbildung für den Facharzttitel Allgemein Medizin FMH. Der Bundesrat wird für die vom EG-Recht vorgeschriebene minimale Weiterbildung einen besonderen Titel schaffen müssen.

Im Zusammenhang mit dem Personenverkehrsabkommen und im Hinblick auf die gegenseitige Diplomanerkennung hat die Schweiz ihre Facharztbezeichnungen und das Fachzahnarzt Diplom gemeldet. Sie sind im Anhang III zum Personenverkehrsabkommen unter Sektion A, Buchstabe B, Ziffer 4 und 7 aufgeführt.

Die eidgenössischen Weiterbildungstitel sollen je von einer Vertreterin oder einem Vertreter des Bundes und des Trägers des akkreditierten Weiterbildungsprogramms unterzeichnet werden. Mit dieser Doppelunterschrift wird die staatliche Anerkennung der von den Berufsverbänden verliehenen Weiterbildungstitel dokumentiert.

#### **Artikel 10** Dauer der Weiterbildung

Die Weiterbildung zur Erlangung von eidgenössischen Weiterbildungstiteln ist unterschiedlich lang. Die Dauer hängt vom Bereich des Weiterbildungstitels und den dafür erforderlichen Kenntnissen, Fähigkeiten und Fertigkeiten ab. Die Minimaldauer von zwei Jahren betrifft die oben erwähnte spezifische Ausbildung in Allgemeinmedizin gemäss Artikel 31f von Richtlinie 93/16 EWG. Artikel 26 derselben Richtlinie sieht je nach Fachgebiet eine minimale Weiterbildungsdauer von drei bis fünf Jahren, aber keine Maximaldauer vor. Der Gesetzesentwurf sieht dennoch eine obere Grenze vor, damit die Weiterbildung im Inland nicht viel länger dauert als diejenige im EU-Raum und deshalb inländische Fachtitelinhaberinnen und -inhaber gegenüber den EU-Bürgern benachteiligt. Wegen des Gebots der gegenseitigen Diplomanerkennung müssen Inhaberinnen oder Inhaber eines anerkannten Facharzt diploms aus dem EU-Raum zur Berufsausübung in der Schweiz zugelassen werden, unbekümmert darum, dass ihre Weiterbildung weniger lang dauerte als diejenige, die es für das entsprechende eidgenössische Facharzt diplom braucht. Eine längere Weiterbildungsdauer diskriminiert inländische Fachärztinnen und Fachärzte gegenüber ihren Kolleginnen und Kollegen, die ihre Weiterbildung im EU-Raum absolviert haben. Solche Inländerdiskriminierungen verstossen gemäss einem Gutachten des Bundesamtes für Justiz vom 15. Dezember 1998 gegen Artikel 31 der Bundesverfassung. Weil es aber Fachgebiete gibt, die so hohe Anforderungen an die Weiterzubildenden stellen, dass sie nicht nach sechs Jahren ihre Weiterbildung abschliessen können, sieht das Gesetz ausnahmsweise eine Weiterbildungsdauer bis zu zehn Jahren vor. Mit dieser Regelung soll den speziellen Verhältnissen in hochspezialisierten Fachgebieten Rechnung getragen werden. Absatz 2 ist allerdings nur für Bereiche anwendbar, in denen die Fachtitel im EU-Raum auch eine entsprechend längere Weiterbildung erfordern. Eine ärztliche Weiterbildung auf Teilzeitbasis ist möglich. Sie kommt vor allem den Bedürfnissen von Ärztinnen entgegen, die eine Familie haben. Die Gesamtdauer der ärztlichen Weiterbildung darf aber nicht dadurch, dass sie teilzeitlich erfolgt, gekürzt werden (Abs. 3).

In Ergänzung zu den Aufgaben gemäss Artikel 9 regelt der Bundesrat auch die Weiterbildungsdauer für die einzelnen Titel und bestimmt, ob und inwieweit Weiterbildungszeitspannen zwischen den einzelnen Weiterbildungstiteln anrechenbar sind (Abs. 4).

#### **Artikel 11** Anerkennung ausländischer Weiterbildungstitel

Absatz 1 handelt von der vertraglich geregelten Freizügigkeit. Die vertraglich geregelte Freizügigkeit ist nur auf der Grundlage eines Staatsvertrages möglich. Staatliche Vereinbarungen setzen aber voraus, dass die Weiterbildungstitel, für deren Qualität der Vertragsstaat einstehen muss, unter staatlicher Kontrolle vergeben werden. Mit der Akkreditierung der Weiterbildungsprogramme im Rahmen eines geregelten Verfahrens (Art. 13 - 16) wird diese Voraussetzung auf der Seite der Schweiz geschaffen. Abkommen zur gegenseitigen Anerkennung werden vom Bundesrat auf bilateralem Weg geschlossen. Absatz 1 setzt ein Abkommen voraus, das sich ausdrücklich auf die Gleichwertigkeit bezieht und sie für gegeben erachtet. Der bilaterale Vertrag mit der EU ist ein derartiges Abkommen. Er regelt auf der Grundlage der gegenseitigen Anerkennung die gegenseitige Zulassung des

Medizinalpersonals in der Schweiz und den EU-Staaten. Aufgrund der Verpflichtungen der Schweiz aus dem Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS) der WTO muss die Schweiz allerdings mit anderen WTO-Mitgliedern, welche dies wünschen, ebenfalls über vergleichbare Abkommen verhandeln. Gleich wie anerkannte ausländische Diplome haben auch anerkannte ausländische Weiterbildungstitel in der Schweiz die gleichen Wirkungen wie die entsprechenden eidgenössischen Weiterbildungstitel (Abs. 2).

Neben den Ländern, mit welchen Abkommen zur gegenseitigen Anerkennung abgeschlossen worden sind, wird es weiterhin Staaten ohne derartige Vereinbarungen geben. Damit Medizinalpersonen aus diesen Staaten nicht völlig diskriminiert werden, überträgt Absatz 3 dem Weiterbildungsausschuss (Art. 17 und 18) die Befugnis, zu entscheiden, unter welchen Voraussetzungen die Bewerberinnen oder Bewerber einen eidgenössischen Weiterbildungstitel erwerben können. Der Weiterbildungsausschuss wird bei dieser Entscheidung nicht nur auf weitgehende Freizügigkeit sondern auch auf die Befähigung zur selbständigen Berufsausübung achten.

#### **Artikel 12** Wirkungen

Das seit 1. Juli 1996 geltende Binnenmarktgesetz (SR 943.02) gewährleistet, "dass Personen mit Niederlassung ... in der Schweiz für die Ausübung ihrer Gewerbstätigkeit auf dem gesamten Gebiet der Schweiz freien und gleichberechtigten Zugang zum Markt haben". Nach Artikel 4 Binnenmarktgesetz haben kantonale Fähigkeitsausweise in der ganzen Schweiz Geltung. Was auf sie zutrifft, muss umso mehr auch für eidgenössische oder ihnen gleichgestellte Fähigkeitsausweise gelten. Der vorliegende Revisionsentwurf verleiht den bisher von privaten Organisationen erteilten Titeln die erforderliche staatliche Anerkennung. Eidgenössische Weiterbildungstitel im Sinne von Absatz 1 ermächtigen gesamtschweizerisch zur selbständigen Berufsausübung. Sie sind eigentliche Fähigkeitsausweise, die nicht die alleinige aber in den Bereichen der Humanmedizin und Pharmazie doch eine unerlässliche Voraussetzung für die kantonale Bewilligung zur Berufsausübung darstellen (Abs.2). Hingegen sind die Kantone frei, die Praxiszulassung beispielsweise zu verweigern wegen unsittlichem Verhalten, schlechtem Leumund, strafbaren Handlungen, sowie psychischen oder körperlichen Mängeln, die mit der Berufsausübung unvereinbar sind. Den Kantonen obliegt es sodann, notfalls die Bewilligung zu widerrufen, wenn die betreffende Person aus den vorstehend aufgeführten Gründen nicht mehr in der Lage ist, ihren Beruf zum Wohle der Patientinnen und Patienten auszuüben. Fraglich ist, ob die Kantone für die Zulassung zur Praxisausübung verlangen können, dass die Bewerber die Sprachkenntnisse erwerben beziehungsweise besitzen, die sie für die Ausübung ihrer Berufstätigkeit im Aufnahmeland brauchen<sup>210)</sup>.

---

<sup>210)</sup> Art. 18 Abs. 3 der Richtlinie Nr. 78/686/EWG, Art. 15 Abs. 3 der Richtlinie Nr. 85/433/EWG sowie Art. 20 Abs. 3 der Richtlinie Nr. 93/16/EWG halten in der Zahnmedizin, Pharmazie und Humanmedizin übereinstimmend fest, dass die Mitgliedstaaten dafür Sorge tragen, dass die Begünstigten die nötigen Sprachkenntnisse erwerben. Hildegard Schneider, Die Anerkennung von Diplomen in der Europäischen Gemeinschaft, 1995, MAKLU, S. 129f, weist darauf hin, dass die Mitgliedstaaten nach Auffassung der EG-Kommission in diesem Zusammenhang nicht Sprachprüfungen durchführen dürfen.

## **275.631.32 Akkreditierung der Weiterbildungsprogramme (2. Abschnitt)**

Dieser Abschnitt legt die Grundsätze der Weiterbildung (Art. 13) und die Akkreditierungskriterien fest (Art. 14) und regelt das Akkreditierungsverfahren (Art. 15 und 16).

### **Artikel 13 Grundsätze**

Die Weiterbildung wird aufgrund von akkreditierten Weiterbildungsprogrammen vermittelt. Akkreditationsstelle ist das EDI. Akkreditationsentscheide sind von politischer Tragweite, deshalb ist es nötig, dass die Entscheidungsinanz in der Lage ist, die politische Verantwortung für die Entscheide zu übernehmen. Die Träger der Weiterbildungsprogramme sind die Berufsorganisationen, die bislang schon die Weiterbildung durchgeführt und entsprechende Weiterbildungstitel verliehen haben. Die Akkreditierung ist ein Verfahren, mit dem die Qualität der Weiterbildung sichergestellt und laufend verbessert werden soll. Im Akkreditierungsverfahren wird festgestellt, ob das Weiterbildungsprogramm des Weiterbildungsträgers hinsichtlich der Funktion, Zielsetzung, Struktur und Resultate den Zielsetzungen dieses Gesetzes entspricht. Das Akkreditierungsverfahren soll in diesem Sinne gleichzeitig zur Verbesserung der Weiterbildung beitragen. Das Akkreditierungsverfahren beruht auf einer Selbstevaluation (Art. 15, Abs. 2) der Träger der Weiterbildungsprogramme. Die Träger der Weiterbildungsprogramme haben sich in einem Bericht über die Erfüllung der Akkreditierungskriterien auszuweisen. In der Selbstevaluation müssen die Träger nachweisen, dass ihre Weiterbildungsprogramme den Zielen des Gesetzes und den erforderlichen Standards entspricht. Die Selbstevaluation gibt ihnen Gelegenheit, sich selber zu überprüfen und festzustellen, inwieweit durch Verbesserung ihrer Programme die Weiterbildungsziele besser und effizienter erreicht werden können. Es ist vor allem diese Selbstüberprüfung, die es den Trägern der Weiterbildungsprogramme ermöglicht, ihre eigenen Weiterbildungsstandards kontinuierlich zu verbessern.

Akkreditierungsverfahren haben sich zunächst in den angelsächsischen Ländern wie etwa in den USA schon seit 1909 und im Vereinigten Königreich seit den 80iger Jahren entwickelt. Akkreditierungsverfahren und Instrumente der Qualitätsförderung wurden auch in den verschiedenen anderen Staaten der EU wie namentlich in Holland und Belgien eingeführt. Auf Bundesebene sieht der Entwurf für ein Bundesgesetz über die Förderung der Universitäten und über die Zusammenarbeit im Hochschulbereich (Universitätsförderungsgesetz) in Artikel 7 ein unabhängiges Institut für Qualitätssicherung vor, das der Bund und die Universitätskantone gemeinsam errichten und betreiben (BBl. 1999 460). Das Akkreditierungsverfahren hat drei Vorteile. Erstens zwingt es die Träger der Weiterbildungsprogramme und den Bund zu einer regelmässigen und gründlichen Prüfung der Qualität der Weiterbildung. Zweitens wird die Rechtsnatur der Weiterbildungsträger und ihrer Weiterbildungsprogramme an sich nicht geändert: die privaten Weiterbildungsträger werden nicht zu öffentlich-rechtlichen Körperschaften; ihre Befugnis zum Erlass von Weiterbildungsprogrammen beruht weiterhin auf dem Privatrecht und nicht auf einer gesetzlichen Delegation

öffentlich-rechtlicher Rechtssetzungskompetenzen. Das Akkreditierungssystem erlaubt somit dem Bund im Bereich der medizinischen Berufe, die Qualität der eidgenössischen Weiterbildungstitel mit möglichst wenig Eingriffen in die jetzige Struktur der Weiterbildung zu sichern. Drittens erlaubt das System der Akkreditierung dem Bund, die Dichte der staatlichen Regelungen kleinzuhalten, solange die zu akkreditierenden Weiterbildungsprogramme eine hohe Qualität aufweisen.

Während Absatz 1 den Grundsatz der Akkreditierung von Weiterbildungsprogrammen, die zu einem eidgenössischen Weiterbildungstitel führen festlegt, ermächtigt Absatz 2 die Träger von akkreditierten Weiterbildungsprogrammen zur Erteilung der entsprechenden eidgenössischen Weiterbildungstitel.

#### **Artikel 14** Akkreditierungskriterien

Dieser Artikel enthält alle Kriterien, die die Träger erfüllen müssen, damit ihre Weiterbildungsprogramme für die Erteilung eines eidgenössischen Weiterbildungstitels akkreditiert werden.

Die wichtige Aufgabe der Weiterbildung soll, wenn immer möglich, nur von einer Organisation übernommen werden, die die erforderliche Qualität im Interesse des gesamten Berufsstandes sicherstellen kann. Der Gesetzesentwurf sieht deshalb in Buchstabe a grundsätzlich nur einen gesamtschweizerischen Berufsverband als Träger des Weiterbildungsprogramms vor. Auf diese Weise sollen die Berufsverbände zur gesamtschweizerischen Zusammenarbeit angehalten werden. Eine regionale Aufteilung steht dem Interesse einer qualitativ hochstehenden Weiterbildung entgegen. Konkurrenz in der Weiterbildung ist auf europäischer und internationaler Ebene erwünscht, nicht aber durch eine innerschweizerische Zersplitterung der Trägerverbände. Buchstabe a lässt ausnahmsweise auch eine andere geeignete Organisation zu, sofern der gesamtschweizerische Verband für die Trägerschaft nicht in Frage kommen kann oder will. Eine andere Organisation als Träger soll jedoch die Ausnahme bleiben. Weiterbildungsaufgaben sollen in der Regel den bestehenden gesamtschweizerischen Berufsverbänden obliegen. Diesem Grundsatz entspricht auch die vorgesehene übergangsweise Sonderakkreditierung von Weiterbildungsprogrammen, die schon vor Inkrafttreten des Gesetzes zur Vergabe von Titeln geführt haben (Art. 24, Abs. 2). Die Sonderakkreditierung verschafft bisherigen Trägern von Weiterbildungsprogrammen gegenüber allfälligen Konkurrenten einen Vorsprung.

Buchstabe b beauftragt den Bundesrat mit der Erarbeitung von Weiterbildungszielen für jeden eidgenössischen Weiterbildungstitel. Vor einer zu detaillierten Regelung sei aber gewarnt. Techniken sind einem schnellen Wandel unterworfen und deshalb nicht mit einer aktuellen Regelung zu erfassen. Der Bundesrat muss sich damit begnügen, den Inhalt der Weiterbildung über Ziele zu beeinflussen. Weil Ziele auf verschiedene Weise erreicht werden können, sind die Weiterbildungsträger frei in der Ausgestaltung ihrer Weiterbildungsprogramme, solange diese die vom Bundesrat festgesetzten Ziele möglichst gut erreichen können. Das Gesetz geht davon aus, dass die Ziele einen Idealzustand darstellen, den die Weiterbildungsträger unter den gegebenen

Rahmenbedingungen wohl optimal aber nicht voll erreichen können. Deshalb verlangt das Gesetz lediglich, dass die Weiterbildungsprogramme für die Erreichung der Weiterbildungsziele objektiv geeignet sind.

Da das Weiterbildungsprogramm von einem gesamtschweizerischen Berufsverband getragen wird, muss es auch gesamtschweizerisch zugänglich sein. Insbesondere müssen auch italienischsprachige Interessenten Zugang haben. Das Angebot soll für die ganze Schweiz bestehen (Bst. c). Das bedeutet aber nicht, dass Ausbildungsplätze für jedes Weiterbildungsprogramm in allen Sprachregionen vorliegen müssen.

Es braucht eine kontinuierliche Beurteilung, die während der Weiterbildung dem Beurteilten zeigt, wo er stark ist und wo er sich noch verbessern muss. Überdies braucht es eine wirksame Schlussbeurteilung, die aus einer objektiven Beurteilung mit klaren und transparenten Kriterien besteht und eine zuverlässige Schlussbeurteilung der beruflichen Kenntnisse<sup>211)</sup>, Fähigkeiten<sup>212)</sup> und Fertigkeiten<sup>213)</sup> der weiterzubildenden Personen erlaubt (Bst. d). Das Hauptziel der Zwischenbeurteilungen ist es, den Lernenden und Lehrenden Rückmeldung über den Lernerfolg zu geben, um die Wirksamkeit des Lehrens und Lernens zu verbessern. Das Hauptziel der Schlussbeurteilung ist es, konkrete Entscheidungen betreffend der Promotion zu fällen.

Buchstabe e umschreibt die Art des Unterrichts. Dieser darf weder nur theoretisch sein, noch ausschliesslich auf praktischen Erfahrungen beruhen, sondern muss beide Aspekte kombinieren. Beim theoretischen Teil werden allgemeines Wissen und Lehren vermittelt. Im praktischen Teil dagegen sollen die fachspezifischen Tätigkeiten und Arbeitsabläufe ausgeführt werden. Theorie und Praxis zusammen vermitteln die spezifischen Kenntnisse, Fähigkeiten und Fertigkeiten, die den betreffenden Weiterbildungstitel ausmachen.

Buchstabe f verlangt vom Träger des Weiterbildungsprogramms, dass dieser Kriterien und ein Verfahren für die Zulassung von Weiterbildungsstätten festlegt. Als Weiterbildungsstätten kommen insbesondere Universitätsspitäler und -institute, kantonale und regionale Spitäler, Institute, Privatpraxen und Apotheken in Betracht. Die Stätten werden von der zuständigen Organisation auf ihre Eignung zur Vermittlung von Weiterbildung überprüft. Werden sie für geeignet befunden, so zählen sie zu den zugelassenen Weiterbildungsstätten.

Die Weiterzubildenden müssen von den Personen, mit denen sie in den Weiterbildungsstätten beruflich zusammenarbeiten, persönlich zur Mitarbeit herangezogen werden und Mitverantwortung übernehmen. Eine derartige praktische

---

<sup>211)</sup> Kenntnisse sind gespeicherte und aktualisierte Wissensbestände, die mit Kenntnistests gemessen werden können.

<sup>212)</sup> Unter Fähigkeiten versteht man die psychische und physische Ausgangslage einer Person, die ihr das Erbringen bestimmter Leistungen ermöglicht. Fähigkeiten können anlagebedingt und in Lernprozessen erworben sein.

<sup>213)</sup> Fertigkeiten bedeutet Beherrschung einfacher Tätigkeiten und Arbeitsabläufe, die in einem Lernprozess erworben worden und mühelos anwendbar sind.

Ausbildung ist nötig, um sie auf die entsprechende fachspezifische Tätigkeit vorzubereiten (Bst. g).

Da der Bund lediglich die Voraussetzungen für eine gesamtschweizerische staatliche Anerkennung der Weiterbildung schafft, werden weiterhin die Weiterbildungsträger die Kosten der Weiterbildungsprogramme übernehmen müssen. Sie kommen für ihre Finanzierung auf, können aber die für die Erfüllung ihrer Aufgabe anfallenden Kosten weitgehend den Weiterzubildenden überwälzen. Wer sich weitgehend auf Kosten des Staates ausbilden konnte, sollte in der Lage sein, sich grundsätzlich in eigener Verantwortung weiterzubilden. Die Weiterbildungsträger führen die Weiterbildung, die letztlich in der Eigenverantwortung jeder ausgebildeten Berufsperson liegt, für und im Interesse des gesamten Berufsstandes durch. Für die von den weiterzubildenden Personen aufzubringenden Kosten sollten die gleichen Prinzipien wie für Gebühren gelten. Weiterbildungsinstitutionen sollen keine Kosten verlangen, die über die ordentliche Kostendeckung hinausgehen. Die Kosten sollten überdies verhältnismässig sein und dem Grundsatz der Rechtsgleichheit entsprechen. Da die weiterzubildenden Personen in den Weiterbildungsstätten Mitarbeit leisten, müssen die Weiterbildungskosten durch diese Dienstleistungen mindestens teilweise abgegolten werden können (Bst. h).

Weiterbildung soll jeder Inhaberin und jedem Inhaber eines eidgenössischen Diploms zugänglich sein unbekümmert darum, ob sie Mitglied des betreffenden Berufsverbandes sind (Bst. i). Die Weiterbildung darf nämlich nicht davon abhängen, ob die weiterzubildende Person die sonstige Berufspolitik des Berufsverbandes unterstützt.

Weiterbildungsprogramme müssen zur Erreichung der Weiterbildungsziele ergänzt werden mit den erforderlichen Organisationsstrukturen, Verfahren und Massnahmen. Die besten Weiterbildungsprogramme werden ohne gute Träger nichts erreichen. Deshalb gehört zur Evaluation der Weiterbildungsprogramme auch eine Evaluation deren Träger. Organisationsstrukturen sollen motivieren und ein Umfeld für Wettbewerb und gute Leistungen bieten, Verfahren sollen anspornen und Eigenverantwortlichkeit fördern, Massnahmen sollen zu Kreativität und Innovation herausfordern. Ganz allgemein soll ein Klima gegenseitigen Vertrauens und der gegenseitigen Zusammenarbeit und Unterstützung geschaffen werden, in welchem sich neue Leistungen in der Weiterbildung entwickeln können. Nötig ist eine kontinuierliche Evaluation sowohl hinsichtlich der Weiterzubildenden wie hinsichtlich der Weiterbildungsstätten und Prüfungsorganisation. Im Zusammenhang mit den Organisationsstrukturen gilt es aufzuzeigen, über welche personelle und finanzielle Mittel der Weiterbildungsträger verfügt (Bst. k).

Die Weiterzubildenden sollen sich gegen Machtmissbrauch, Diskriminierung oder Benachteiligung wehren können (Bst. l). Nötig ist deshalb, dass das Weiterbildungsprogramm eine unabhängige Rekursinstanz gegen diejenigen Entscheide des Weiterbildungsträgers vorsieht, die die Weiterbildung verunmöglichen (Zulassungsverweigerung), die Weiterbildungszeit wegen Nichtanrechnen von

Weiterbildungsperioden verlängern, die einzelne Leistungen oder ganze Prüfungen ungenügend honorieren oder die Erteilung von Weiterbildungstiteln verweigern. Da das Akkreditierungssystem die Rechtsnatur der Weiterbildungsträger nicht ändert, verlangt Buchstabe l von diesen Trägern zuerst eine interne unabhängige Rekursinstanz. Die Beschwerde soll den Betroffenen in den aufgezählten Fällen die Beurteilung durch eine unabhängige Instanz ermöglichen. Nur einzelne für die weiterzubildende Person sehr wichtige Entscheide dieser internen Rekursinstanz sollen an eine eidgenössische Rekurskommission weitergezogen werden können (Art. 19 und 20). Ausgenommen vom Weiterzug an die Rekurskommission des Bundes sind nur die Entscheide im Rahmen der kontinuierlichen Beurteilung, denn es erscheint kaum möglich von allen Weiterbildungnern bei dieser kontinuierlichen Beurteilung die strikte Anwendung von eidgenössischem Verfahrensrecht (vgl. Art. 19).

Buchstabe m verpflichtet die Weiterbildungsträger zur Zusammenarbeit mit den universitären Hochschulen. Die universitären Hochschulen vermitteln die wissenschaftliche medizinische Ausbildung. Sie müssen aufgrund ihres Erfahrungspotentials, ihrer Infrastruktur und ihres "Know-hows" im Bereich von Lehre und Forschung im Interesse einer kontinuierlichen Weiterbildung auch für die Organisation, Regelung und Durchführung der Weiterbildung zugezogen werden. Die Weiterbildungsträger entscheiden im Rahmen ihrer Verantwortung, wie intensiv diese Zusammenarbeit im Interesse einer qualitativ hochstehenden Weiterbildung sein soll. Sie sollen aber die Zusammenarbeit mit den universitären Hochschulen suchen.

Im Rahmen seiner Vollzugskompetenz ist der Bundesrat aufgrund von Artikel 22 befugt, die Akkreditierungskriterien näher auszuführen. Der Detaillierungsgrad der Ausführungsbestimmungen hängt aber von der Qualität der bestehenden Weiterbildungsprogramme ab. Zu detaillierte Ausführungsbestimmungen schränken den Gestaltungsspielraum der Weiterbildungsträger erheblich ein und das ist nicht nötig, solange die Weiterbildungsprogramme eine hohe Qualität aufweisen.

#### **Artikel 15** Akkreditierungsverfahren

Weiterbildungsprogramme werden nicht automatisch, sondern nur auf Antrag ihres Trägers akkreditiert. Die Qualität der Weiterbildung muss nach dem Sinn dieses Gesetzes ständig im Rahmen des Möglichen verbessert und den neusten Entwicklungen entsprechend angepasst werden (Abs. 1).

Der Bericht der Weiterbildungsträger enthält eine Selbstevaluation, die angibt, wie die festgelegten Weiterbildungsziele verwirklicht und ob sie auch erreicht werden. Gleichzeitig liefert er den Nachweis für die Überprüfung der in ihm enthaltenen Angaben und Darlegungen der Weiterbildungsträger (Abs. 2). Die Selbstevaluation bedingt umfangreiche Untersuchungen der Weiterbildungsträger, die in Zusammenarbeit aller an der Weiterbildung beteiligten einschliesslich der Weiterzubildenden durchzuführen sind.

Vor seiner Entscheidung über die Akkreditation holt das EDI die Stellungnahme des Weiterbildungsausschusses ein. Der Weiterbildungsausschuss vermag aufgrund seiner



Zusammensetzung (Art. 17 Abs. 2) und von seinem Aufgabenbereich (Art. 18 Abs. 1 Bst. b) her den Bericht des Weiterbildungsträgers fachlich kompetent darauf hin zu überprüfen, ob die Selbstevaluation genug aussagt über die Programmqualität der Weiterbildung und die Organisationsstruktur des Weiterbildungsträgers. Das EDI gibt dem Antrag des Weiterbildungsträgers statt, wenn es die Akkreditierungsvoraussetzungen für erfüllt erachtet. Scheinen ihm noch gewisse Verbesserungen möglich, so kann es die Akkreditierung mit Auflagen verbinden, beispielsweise bezüglich des Weiterbildungsprogramms, der Organisationsstrukturen oder der Verfahren (Abs. 3). Diese Auflagen sind verbindlich für den Träger des Weiterbildungsprogramms, der sich nach zwei Jahren über die Erfüllung der Auflagen auszuweisen hat (Art. 16 Abs. 3). Sind die Voraussetzungen nicht erfüllt, wird die Akkreditierung verweigert.

Es gibt Weiterbildungsträger wie die FMH, die zahlreiche Weiterbildungsprogramme anbieten und entsprechend viele Weiterbildungstitel verleihen. Aus Gründen der Vereinfachung können die verschiedenen Programme in einem einzigen Entscheid gemeinsam akkreditiert werden (Abs. 4). Diese gemeinsame Akkreditierung entbindet den Weiterbildungsträger aber nicht davon, die Erfüllung der Akkreditierungskriterien für jedes Weiterbildungsprogramm darzulegen und auszuweisen.

Jedes Akkreditierungsverfahren gestaltet sich für die Berufsverbände aufwendig und zeitraubend. Deshalb gilt eine Akkreditierung immer nur für eine bestimmte Zeit (Abs. 5). Die Geltungsdauer von sieben Jahren wurde in Anlehnung an ausländische, namentlich amerikanische Erfahrungen gewählt.

Bei Verweigerung der Wiederakkreditierung eines Weiterbildungsprogramms haben die Weiterzubildenden keine Möglichkeit mehr, einen Weiterbildungstitel zu erlangen. Es ist in diesem Fall Sache des Departements, für die Betroffenen eine zufriedenstellende Lösung zu suchen und insbesondere ihre Rechtstellung zu regeln (Abs. 6).

#### **Artikel 16** Kontrolle

Änderungen von akkreditierten Weiterbildungsprogrammen sind meldepflichtig (Abs. 1). Das erlaubt es dem EDI, zu prüfen und sicherzustellen, dass die Änderungen am Weiterbildungsprogramm auch den Akkreditierungskriterien entsprechen. Ist dies nicht der Fall, kann das Departement mit neuen Auflagen die gemeldeten Änderungen zu korrigieren versuchen (Abs. 2). Bei Auflagen hat der Weiterbildungsträger zwei Jahre Zeit, um die Auflageerfüllung darzutun. Gelingt der Ausweis der Auflageerfüllung nicht, hat das EDI die Möglichkeit, entweder neue Auflagen zu machen oder die Akkreditierung zu entziehen (Abs. 3). Bei Entzug der Akkreditierung muss sich das EDI um die vom Entzug betroffenen weiterzubildenden Personen kümmern (Art. 15 Abs. 6).

### **275.631.33 Weiterbildungsausschuss (3. Abschnitt)**

Dieser Abschnitt regelt den Weiterbildungsausschuss (Art. 17) und dessen Aufgabenbereich (Art. 18).

#### **Artikel 17** Zusammensetzung und Organisation

Der Weiterbildungsausschuss begleitet gewissermassen als Gegenstück zum Leitenden Ausschuss im Bereich der medizinischen Ausbildung die medizinische Weiterbildung. Ebenso wie die Mitglieder des Leitenden Ausschusses, werden auch jene des Weiterbildungsausschusses durch den Bundesrat gewählt (Abs. 1).

In diesem Ausschuss müssen sich Experten einfinden, die über die notwendige Kompetenz und das "Know-how" verfügen, um die Probleme der Weiterbildung zu beurteilen sowie das EDI kompetent zu beraten. Deshalb braucht es im Weiterbildungsausschuss nicht nur Personen mit dem notwendigen Fachwissen der Berufsorganisationen sondern auch solche, die die Kontroll- und Koordinationsaufgabe von Bund und Kantonen wahrnehmen können. Die Weiterbildung baut auf der durch die universitären Hochschulen vermittelten Ausbildung auf, weshalb auch die universitären Hochschulen vertreten sein sollen (Abs. 2).

Der Leitende Ausschuss und der Weiterbildungsausschuss müssen eng zusammenarbeiten. Deshalb verpflichtet Artikel 23 beide Ausschüsse zur Koordination ihrer Tätigkeit. Gestützt auf diese Bestimmung nimmt ex officio ein Vertreter des Leitenden Ausschusses im Weiterbildungsausschuss Einsitz.

Der Weiterbildungsausschuss wird sich mit der Weiterbildung aller medizinischen Berufe des Gesetzes zu befassen haben. Es liegt auf der Hand, dass die Weiterbildungsprobleme eines so weit aufgefächerten Berufsspektrums nicht in Plenarsitzungen behandelt werden können. Es braucht eine gesetzliche Grundlage in Absatz 3, die es dem Weiterbildungsausschuss ermöglicht, sich in einzelne Sektionen aufzuteilen. Diese Aufteilung, sowie die damit verbundene Aufgabenteilung und Kompetenzzuweisung, soll in einem Geschäftsreglement festgelegt werden (Abs. 4). Das Geschäftsreglement regelt namentlich für die Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben des Weiterbildungsausschusses auch Verfahrensfragen (Art. 18 Abs. 2). Deshalb ist es wegen seiner weitreichenden Bedeutung vom EDI zu genehmigen.

#### **Artikel 18** Aufgaben

Der Weiterbildungsausschuss hat, wie auch der Leitende Ausschuss, sowohl Behördenfunktion, wie auch Beratungsfunktion.

Als Beratungsorgan nimmt er zu allen Fragen der Weiterbildung Stellung (*Abs. 1 Bst. a*), sei es, dass das EDI ihm besondere Probleme unterbreitet oder dass er aus eigener Initiative Probleme aufgreift und dem EDI zur Beurteilung vorlegt. In derselben Funktion äussert er sich auch zu den Akkreditierungsanträgen (*Abs. 1 Bst. b*). Als Organ mit der notwendigen Kompetenz vermag er die zu akkreditierenden Weiterbildungsprogramme kritisch zu beurteilen. Mit seiner Stellungnahme kann er den Akkreditierungsentscheid des Departementes beeinflussen (Art. 15 Abs. 3).

Der Weiterbildungsausschuss erstattet dem EDI regelmässig Bericht (*Bst. c*). Über diese Berichte kann das EDI seine normale Aufsichtsfunktion ausüben. Diese Berichte sollen nicht nur über die Tätigkeit des Ausschusses informieren. Sie sollen auch auf Probleme der Weiterbildung hinweisen und Verbesserungsmassnahmen aufzeigen. Weil er die Weiterbildungsprogramme vor ihrer Akkreditierung beurteilen muss (Art. 15 Abs. 3), hat er einen guten Überblick und Vergleichsmöglichkeiten. Er ist deshalb in der bestmöglichen Ausgangslage für Verbesserungsvorschläge zuhanden der Träger der Weiterbildungsprogramme (Abs. 2). Des weiteren entscheidet der Weiterbildungsausschuss selbständig über die Bedingungen und Zusatzausbildungen, die Inhaberinnen und Inhaber eines nicht anerkannten ausländischen Weiterbildungstitels erfüllen müssen, um einen schweizerischen Fachtitel zu erhalten (*Bst. d*).

## **275.631.4 Rechtsschutz, Aufsicht und Koordination (3. Kapitel)**

### **275.631.41 Rechtsschutz (1. Abschnitt)**

#### **Artikel 19** Verfügungen der Träger von Weiterbildungsprogrammen

Verfügungen von Bundesbehörden im Bereich der Ausbildung wurden schon bislang nach den Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG; SR 192.021) beurteilt. Die Anwendbarkeit des Verwaltungsverfahrensgesetzes auf diese Verfügungen ergibt sich aus Art. 1 VwVG und muss nicht speziell aufgeführt werden. Artikel 19 erweitert aber den Anwendungsbereich des VwVG auch auf bestimmte Entscheide der Weiterbildungsträger, die diese im Rahmen von akkreditierten Weiterbildungsprogrammen fällen. Da diese Entscheide an die eidgenössische Rekurskommission (Art. 20 Abs. 1 *Bst. b*) weitergezogen werden können, sind sie von den Trägern der Weiterbildungsprogramme und von der internen Rekursinstanz der Träger (vgl. Art. 14 Abs. 1 *Bst. l*) nach den Bestimmungen des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren zu treffen. Es handelt sich teilweise um Entscheide, die durch das Gesetz und die Ausführungsverordnung abschliessend geregelt werden (*Bst. a* i.V.m. Art. 8 sowie Art. 14 Abs. 1 *Bst. c* und *i*; *Bst. b* i.V.m. Art. 10 Abs. 4 *Bst. b*), teilweise um Entscheide, deren Rechtmässigkeit für die weiterzubildende Person so wichtig ist, dass eine Kontrolle durch eine richterliche Behörde des Bundes rechtsstaatlich unerlässlich erscheint (*Bst. c* und *d* sowie *Bst. a* für die Zulassung zur Schlussprüfung). Bei dieser zweiten Sorte von Entscheiden werden zwecks Kontrolle durch die eidgenössische Rekurskommission (Art. 20) die anwendbaren Bestimmungen der Weiterbildungsprogramme ausnahmsweise als öffentlich-rechtliches Bundesrecht behandelt.

#### **Artikel 20** Rekurskommission für medizinische Aus- und Weiterbildung

Damit sind fortan die Verfügungen in Anwendung dieses Gesetzes nicht mehr beim EDI, sondern bei der zu schaffende Rekurskommission anzufechten. Diese hat die

Stellung einer Beschwerdeinstanz nach Artikel 71 a VwVG. Für Urteile der Rekurskommission in "zivilrechtlichen Streitigkeiten" im Sinne von Art. 6 EMRK sind damit die, von der europäischen Menschenrechtskonvention geforderten Bedingungen erfüllt. Die Einsetzung der Rekurskommission obliegt dem Bundesrat. Er bestimmt auch die Organisation d.h. das Sekretariat. *Absatz 2* regelt die Zusammensetzung der Kommission. Da die Rekurskommission vor allem Sachprobleme zu beurteilen hat, die in engem Zusammenhang zur medizinischen Aus- und Weiterbildung stehen, sollen neben dem Präsidenten und Vizepräsidenten, die beide juristische Ausbildung sowie richterliche Erfahrung haben müssen, auch Sachverständige gewählt werden, die mit diesem Bildungsbereich vertraut sind. Selbstverständlich haben diese auf vier Jahre gewählten Richter die nach Artikel 6 EMRK erforderliche Unabhängigkeit, da sie auf eine feste Amtszeit gewählt sind und ihnen die Rechte nach Artikel 71c VwVG zukommen. Im Sinne von Artikel 57 Absatz 2 VwVG kann die Rekurskommission auch auf Grund einer mündlichen Verhandlung entscheiden, womit die Voraussetzungen für die Öffentlichkeit des Verfahrens nach Artikel 6 EMRK ebenfalls erfüllt sind.

Wenn die Ergebnisse von Prüfungen angefochten werden, entscheidet die Rekurskommission auf Grund von Art. 99 Abs. 1 Bst. f endgültig (Abs. 3). Für Prüfungen gelten übrigens die Bestimmungen des VwVG nur teilweise (Art. 2 Abs. 2 VwVG).

Die Entscheide des EDI im Rahmen des Akkreditierungsverfahrens (Art. 15 Abs. 3, Art. 16 Abs. 3 zweiter Satz) sind von der Beschwerde an die Rekurskommission ausgeschlossen. Die Zusammensetzung dieser Rekurskommission (mehrheitlich mit Laienrichtern aus medizinischen Berufen) könnte ihre Unabhängigkeit in einer für den Berufsverband so wichtigen Fragen wie die der Akkreditierung eines Weiterbildungsprogramms in Frage stellen. Die Entscheide des EDI sind direkt beim Bundesgericht mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde aufgrund des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 1943 über die Organisation der Bundesrechtspflege (OG; SR 173.110) anfechtbar. Da keine richterliche Vorinstanz vorliegt, hat das Bundesgericht eine volle Überprüfungsbefugnis auch hinsichtlich der Tatsachen (Art. 105 OG).

## **275.631.42 Aufsicht (2. Abschnitt)**

### **Artikel 21 Aufsicht**

Dem Bundesrat obliegt die Aufsicht über den Vollzug. Verantwortlich für die Umsetzung des Gesetzes ist dagegen das EDI. Aufgrund von Artikel 3 Absatz 2 zweiter Satz unterstehen die Verwaltung und Leitung der Medizinalprüfungen direkt dem EDI, das auf diese Weise in die Rechte der kantonalen Hochschulen eingreifen kann.

Gegenüber den Trägern der Weiterbildung ist das EDI als Akkreditierungsorgan zugleich auch Aufsichtsorgan. Auf Grund dieser Kompetenz kann das Departement sich Informationen beschaffen und Massnahmen treffen, damit die Träger die

Weiterbildung auch wirklich im Rahmen der akkreditierten Weiterbildungsprogramme durchführen.

### **275.631.43 Koordination (3. Abschnitt)**

#### **Artikel 22** Koordination

Für die medizinische Ausbildung sind die Kantone und ihre Hochschulen verantwortlich. Die Weiterbildung wird durch Träger der Weiterbildung im Rahmen von akkreditierten Weiterbildungsprogrammen durchgeführt. Die Weiterbildungsträger müssen die mit den kantonalen Institutionen der Weiterbildung, aber auch mit den universitären Hochschulen zusammenarbeiten. Die Koordinationspflicht auf der Stufe des Vollzuges obliegt gemäss Gesetz den beiden Ausschüssen. Diese sollen durch gegenseitige Information und Zusammenarbeit dafür sorgen, dass ihre Massnahmen, Entscheidungen und Verfügungen sich gegenseitig nicht widersprechen, sondern sinnvoll ergänzen. Das Instrument, das diese Koordination sicherstellen soll, sind die Delegierten im jeweils anderen Ausschuss.

### **275.631.5 Schlussbestimmungen (4. Kapitel)**

#### **Artikel 23** Vollzug

Die Ausführungsbestimmungen zum Revisionsentwurf werden vom Bundesrat erlassen.

#### II Übergangsbestimmungen

Sie sollen die wohlerworbenen Rechte von Medizinalpersonen erhalten, die nach altem Recht Diplome und Titel erhalten haben, und gleichzeitig dafür sorgen, dass auch diejenigen Medizinalpersonen, die noch keinen Weiterbildungstitel nach neuem Recht erwerben konnten, von den angebotenen Möglichkeiten der Freizügigkeit weitestgehend profitieren können.

Wer also im Rahmen des geltenden Rechts einen Titel der Weiterbildung einer privaten Organisation erhalten hat, welcher einem Weiterbildungstitel nach neuem Recht entspricht, wird auf Grund von *Absatz 1* die, nach neuem Recht für die entsprechenden Weiterbildungstitel geltenden Rechte, weiterhin ausüben können. Eine formelle Umwandlung des Titels ist nicht notwendig. Der Bundesrat erstellt eine Liste derjenigen Medizinalpersonen, die berechtigt sind, bereits einen Titel nach bisherigem Recht zu führen. Auf Grund dieser Liste können sie, falls sie sich im Rahmen der Freizügigkeit auch im Ausland betätigen wollen, gegenüber den zuständigen ausländischen Behörden einen eidgenössisch anerkannten Weiterbildungstitel vorweisen. *Absatz 2* ermächtigt den Bundesrat zur Sonderakkreditierung von bisherigen Weiterbildungsprogrammen, die bereits nach altem Recht zur Vergabe von Titeln geführt haben. Die Träger dieser übergangsweise akkreditierten Weiterbildungsprogrammen können während drei Jahren bereits eidgenössische Weiterbildungstitel erteilen. Danach müssen sie aber beim EDI die Akkreditierung nach dem ordentlichen Verfahren (Art. 15) beantragen. In den Genuss eines vom

Bundesrat festzulegenden übergangsrechtlichen Weiterbildungstitels kommen schliesslich auch Inhaberinnen und Inhaber eines eidgenössischen Diploms als Ärztin oder Arzt, die bei Inkrafttreten des revidierten Gesetzes bereits drei Jahre praktiziert haben (Abs. 3).

## **275.64      Finanzielle Auswirkungen und Personalbedarf**

### **275.641     Auf Bundesebene**

#### **275.641.1   Finanzielle Auswirkungen**

Die Weiterbildung geht zu Lasten der Träger der akkreditierten Weiterbildungsprogramme sowie der Weiterzubildenden. Dem Bund erwachsen jedoch im Zusammenhang mit dem Weiterbildungsausschuss und der Rekurskommission Mehrkosten in der Grösse von schätzungsweise Fr. 100'000.--/Jahr.

#### **275.641.2   Personelle Auswirkungen**

Ein Mehraufwand erwächst dem Bund durch die Gesetzesrevision insofern, als das EDI inskünftig Akkreditationsinstanz für die Weiterbildungsprogramme ist. Dadurch wird nicht nur dem EDI mehr Arbeit anfallen, sondern auch dem Bundesamt für Gesundheit (BAG), das die Unterlagen für den Akkreditierungsentscheid vorzubereiten hat. Der neu zu schaffende Weiterbildungsausschuss braucht eine Geschäftsstelle, die wie diejenige des Leitenden Ausschusses im BAG angesiedelt wird. Für den Mehraufwand im GS EDI rechnen wir mit einem personellen Mehrbedarf von 50% und im BAG zunächst in der 3jährigen Übergangsphase mit 200%, so dass es auf Bundesebene insgesamt zweieinhalb Stellen mehr braucht.

### **275.642     Auf kantonaler und kommunaler Ebene**

#### **275.642.1   Finanzielle Auswirkungen**

Für die Weiterbildung kommen wie bis anhin u.a. kantonale Spitäler als anerkannte Weiterbildungsstätten in Betracht. Für ihren Weiterbildungsaufwand werden sie teilweise durch die persönlichen Dienstleistungen der Weiterzubildenden entschädigt. Für sie ändert sich mit der künftigen Akkreditierung von Weiterbildungsprogrammen nichts in Bezug auf Weiterbildungskosten.

## **275.642.2 Personelle Konsequenzen**

Möglicherweise muss mit einem stärkeren Zustrom von Medizinalpersonen aus dem EU-Raum und vermehrten Gesuchen um Zulassung zur Praxisausübung gerechnet werden. Ein allfälliger Verwaltungsmehraufwand sollte aber unseres Erachtens für die Kantone und Gemeinden verkraftbar sein.

## **275.65 Legislaturplanung**

Die Vorlage ist in der Legislaturplanung 1995 - 1999 (BBl 1996 II 350) enthalten.

## **275.66 Verhältnis zum europäischen Recht**

Im Rahmen des Personenverkehrsabkommens und der dort vorgesehenen gegenseitigen Diplomanerkennung sind die diesbezüglichen sektoriellen EG-Richtlinien berücksichtigt worden.

## **275.67 Verfassungsmässigkeit**

Die Vorlage stützt sich auf die Artikel 33 Absatz 2 sowie 31bis der Bundesverfassung. Der Beizug der Berufsverbände als Träger der zu akkreditierenden Weiterbildungsprogramme beruht auf Artikel 32 Absatz 3 Bundesverfassung.

# **Loi fédérale concernant l'exercice des professions de médecin, de pharmacien et de vétérinaire dans la Confédération suisse**

## **Modification du**

---

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*

vu le message du Conseil fédéral du ...<sup>1)</sup>,

*arrête:*

I

La loi fédérale du 19 décembre 1877 concernant l'exercice des professions de médecin, de pharmacien et de vétérinaire dans la Confédération suisse<sup>2)</sup> est modifiée comme suit:

*Titre précédant l'art. 1*

## **Chapitre 1 Formation de base**

### **Section 1 Diplômes**

#### **Art. 1 Diplôme fédéral**

Un diplôme fédéral est délivré pour chacune des professions médicales suivantes:

- a. médecin;
- b. dentiste;
- c. pharmacien;
- d. vétérinaire.

#### **Art. 2 Conditions d'octroi du diplôme**

Le diplôme fédéral est délivré aux personnes:

- a. ayant terminé la formation correspondante dans une haute école universitaire suisse, et
- b. ayant réussi les examens fédéraux.

#### **Art. 2a Effets du diplôme**

<sup>1</sup> Les titulaires du diplôme fédéral dentiste, de pharmacien ou de vétérinaire ont le droit d'exercer leur profession à titre indépendant sur tout le territoire suisse.

<sup>2</sup> Les titulaires du diplôme fédéral de médecin ont le droit d'accomplir des actes médicaux que sous la surveillance de titulaires d'un titre postgrade fédéral correspondant.

---

<sup>1)</sup> FF ...

<sup>2)</sup> RS 811.11



## **Art. 2b** Reconnaissance des diplômes étrangers

<sup>1</sup> Le Comité directeur (art. 3) reconnaît les diplômes étrangers dont l'équivalence est prévue dans un traité avec l'Etat concerné réglant la reconnaissance mutuelle des diplômes.

<sup>2</sup> Un diplôme étranger reconnu déploie en Suisse les mêmes effets qu'un diplôme fédéral.

<sup>3</sup> Si un diplôme étranger n'est pas reconnu, le Comité directeur fixe les conditions d'obtention du diplôme fédéral correspondant.

*Titre précédant l'article 3*

## **Section 2 Examens**

Art. 3 Titre

Surveillance

Art. 4 Titre

Nomination des commissions d'examen

Art. 5 Titre

Composition des commissions d'examens, lieu et langue

Art. 6 Titre

Règlement d'examens

## **Chapitre 2 Formation postgrade**

### **Section 1 Généralités**

**Art. 7** But de la formation postgrade

<sup>1</sup> La formation postgrade vise à fournir aux titulaires d'un diplôme fédéral de médecin les qualifications nécessaires à l'exercice de leur profession à titre indépendant.

<sup>2</sup> Elle conduit à l'obtention d'un titre postgrade fédéral.

**Art. 8** Admission à la formation postgrade

<sup>1</sup> La formation postgrade est ouverte à toute personne titulaire d'un diplôme fédéral.

<sup>2</sup> Il n'existe aucun droit à une place de formation postgrade.

**Art. 9** Titres postgrades fédéraux

- <sup>1</sup> Le Conseil fédéral détermine les titres postgrades fédéraux qui peuvent être délivrés ainsi que leurs domaines respectifs.
- <sup>2</sup> Il fixe pour chacun de ces titres des buts de formation.
- <sup>3</sup> 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 considéré.

#### **Art. 10**      Durée de la formation postgrade

- <sup>1</sup> La durée de la formation postgrade pour l'obtention d'un titre postgrade fédéral est de deux ans au moins et de six ans au plus.
- <sup>2</sup> La durée de la formation postgrade peut atteindre dix ans pour des domaines très spécialisés qui requièrent des connaissances, des aptitudes et des capacités extrêmement élevées.
- <sup>3</sup> Pour les formations postgrades à temps partiel, la durée est prolongée en conséquence.
- <sup>4</sup> Le Conseil fédéral fixe:
  - a. la durée de la formation pour chaque titre postgrade;
  - b. 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.

#### **Art. 11**      Reconnaissance des titres postgrades étrangers

- <sup>1</sup> Le Comité de la formation postgrade reconnaît les titres postgrades étrangers dont l'équivalence est prévue dans un traité avec l'Etat concerné réglant la reconnaissance mutuelle des titres.
- <sup>2</sup> Un titre postgrade étranger qui est reconnu déploie en Suisse les mêmes effets que le titre fédéral correspondant.
- <sup>3</sup> Si un titre postgrade étranger n'est pas reconnu, le Comité de la formation postgrade fixe les conditions d'obtention du titre postgrade fédéral correspondant.

#### **Art. 12**      Effets du titre postgrade

- <sup>1</sup> Les titulaires d'un titre postgrade fédéral ont le droit d'exercer à titre indépendant, sur tout le territoire suisse, la profession médicale correspondante.
- <sup>2</sup> L'autorisation cantonale d'exercer à titre indépendant la profession de médecin ne peut être délivrée qu'aux personnes titulaires d'un titre postgrade fédéral correspondant.

### **Section 2**      **Accréditation des programmes de formation postgrade**

#### **Art. 13**      Principes

- <sup>1</sup> Les programmes de formation postgrade doivent être accrédités par le département fédéral de l'intérieur (département).
- <sup>2</sup> L'accréditation permet à l'organisation responsable du programme de formation de délivrer le titre postgrade fédéral correspondant.

#### **Art. 14**      Critères d'accréditation

- <sup>1</sup> Un programme de formation postgrade est accrédité:

- a. s'il se trouve sous la responsabilité d'une association professionnelle suisse ou, à titre exceptionnel, sous celle d'une autre organisation appropriée;
- b. s'il permet d'atteindre les buts de la formation postgrade fixés par le Conseil fédéral pour chacun des titres postgrades;
- c. s'il est accessible sur l'ensemble du territoire suisse;
- d. s'il prévoit une évaluation continue efficace ainsi qu'une appréciation finale efficace des connaissances, des aptitudes et des capacités professionnelles des personnes en formation;
- e. s'il comporte un enseignement théorique et pratique;
- f. si la formation postgrade s'effectue dans des établissements agréés à cet effet par l'organisation responsable;
- g. si une participation personnelle des personnes en formation à l'activité et aux responsabilités des services de ces établissements est prévue;
- h. si les personnes en formation peuvent compenser, au moins en partie, le coût de leur formation postgrade par le biais de leur participation personnelle;
- i. si l'accès à la formation postgrade est indépendant de toute appartenance à une association professionnelle;
- k. si l'organisation responsable du programme de formation postgrade peut proposer les structures d'organisation et les procédures requises pour atteindre les buts de la formation postgrade;
- l. si les personnes en formation ont la possibilité de recourir, selon une procédure équitable, devant une autorité indépendante et impartiale contre:
  1. un refus d'admission à la formation postgrade et à l'examen final,
  2. une appréciation négative,
  3. un refus de décompter des périodes de formation,
  4. un échec à l'examen final,
  5. le non-octroi d'un titre postgrade;
- m. si la formation postgrade se déroule en collaboration avec les hautes écoles universitaires.

<sup>2</sup> En règle générale, un seul programme par titre postgrade est accrédité.

#### **Art. 15** Procédure d'accréditation

<sup>1</sup> Les organisations responsables des programmes de formation postgrade adressent une demande d'accréditation au département.

<sup>2</sup> Elles joignent à leur demande un rapport dans lequel elles exposent comment leur programme de formation remplit les critères d'accréditation.

<sup>3</sup> Le département statue après avoir entendu le Comité de la formation postgrade. Il peut assortir l'accréditation de charges.

<sup>4</sup> Lorsque plusieurs programmes de formation postgrade sont offerts par une seule et même organisation responsable, le département peut rendre une décision d'accréditation commune.

<sup>5</sup> L'accréditation vaut pour sept ans.

<sup>6</sup> Si le renouvellement de l'accréditation d'un programme de formation postgrade est refusé, le département règle la situation juridique des personnes en formation concernées.

#### **Art. 16** Contrôle

- <sup>1</sup> Le département doit être informé de toute modification apportée aux programmes de formation postgrade accrédités.
- <sup>2</sup> Si la modification va à l'encontre des critères d'accréditation, le département peut l'assortir de nouvelles charges.
- <sup>3</sup> Deux ans après l'imposition de charges, l'organisation responsable du programme de formation postgrade doit prouver au département que les charges sont remplies. Si elles ne le sont pas, le département peut imposer de nouvelles charges ou, dans les cas graves, retirer l'accréditation. L'art. 15, al. 6, s'applique par analogie.

### **Section 3: Comité de la formation postgrade**

#### **Art. 17** Composition et organisation

- <sup>1</sup> Le Conseil fédéral institue, sur proposition du département, un Comité de la formation postgrade et nomme les membres.
- <sup>2</sup> Le Comité de la formation postgrade est composé de représentants de la Confédération, des cantons des associations professionnelles concernées et des hautes écoles universitaires.
- <sup>3</sup> Il peut s'organiser en sections.
- <sup>4</sup> Il se donne un règlement interne qui détermine notamment la procédure de prise des décisions. Le règlement interne est soumis à l'approbation du département.

#### **Art. 18** Tâches

- <sup>1</sup> Le Comité de la formation postgrade assume les tâches suivantes:
  - a. il conseille le département sur les questions liées à la formation postgrade;
  - b. il donne son avis sur les demandes d'accréditation;
  - c. il fait régulièrement rapport au département;
  - d. il décide de la reconnaissance des titres postgrades étrangers.
- <sup>2</sup> Il peut proposer aux organisations responsables des programmes de formation postgrade des mesures propres à améliorer ces programmes.

## **Chapitre 3 Voies de droit, surveillance et coordination**

### **Section 1 Voies de droit**

#### **Art. 19** Décisions des organisations responsables de la formation postgrade

Les organisations responsables de la formation postgrade rendent des décisions selon la procédure administrative fédérale sur:

- a. l'admission à la formation postgrade et à l'examen final;
- b. la prise en compte de périodes de formation postgrade;
- c. la réussite à l'examen final;
- d. l'octroi de titres postgrades.

#### **Art. 20** Commission de recours

- <sup>1</sup> La commission de recours pour la formation médicale statue sur les recours contre les décisions:

- a. des autorités fédérales à l'exception des décisions fondées sur les articles 15 et 16;
  - b. des organisations responsables de la formation postgrade.
- <sup>2</sup> La commission de recours se compose d'un président et d'un vice-président, qui doivent justifier d'une formation en droit et d'une expérience judiciaire, ainsi que de sept experts.
- <sup>3</sup> Elle décide en dernier ressort des recours concernant les examens.
- <sup>4</sup> Pour le surplus, la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative<sup>214)</sup> est applicable.

## **Section 2      Surveillance**

### **Art. 21      Surveillance**

Le Conseil fédéral surveille l'exécution de la présente loi.

## **Section 3      Coordination**

### **Art. 22      Coordination**

- <sup>1</sup> Le Comité directeur et le Comité pour la formation postgrade coordonnent leurs activités.
- <sup>2</sup> A cet effet, ils délèguent chacun au moins un représentant dans l'autre comité.

## **Chapitre 4    Dispositions finales**

### **Art. 23      Exécution**

Le Conseil fédéral édicte les dispositions d'exécution.

## **II**

### **Dispositions transitoires**

- <sup>1</sup> Les titres octroyés avant l'entrée en vigueur de la présente loi qui sont équivalents à un titre postgrade fédéral sont considérés comme des titres postgrades fédéraux dès l'entrée en vigueur de la présente loi; le Conseil fédéral en établit la liste.
- <sup>2</sup> Le Conseil fédéral peut accréditer des programmes de formation postgrade qui, avant l'entrée en vigueur de la présente loi, ont abouti à l'octroi de titres correspondant à un titre postgrade fédéral. Cette accréditation spéciale est valable pendant trois ans.
- <sup>3</sup> Les titulaires d'un diplôme fédéral de médecin ou de pharmacien qui, au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi, ont exercé leur profession à titre indépendant pendant trois ans, sont assimilés aux titulaires d'un titre postgrade à déterminer par le Conseil fédéral.

---

<sup>214)</sup> RS 172.021

### III

<sup>1</sup> La présente loi est sujet au référendum facultatif.

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

## Liste des personnes de contact

---

### Questions horizontales:

M. Anton Egger, Bureau de l'intégration DFAE/DFE  
(Tel.: 031/322 22 51; Fax: 031/322 23 80)

M. Daniel Felder, Bureau de l'intégration DFAE/DFE  
(Tel.: 031/322 22 89; Fax: 031/322 23 80)

M. Benedikt Wechsler, Bureau de l'intégration DFAE/DFE  
(Tel.: 031/322 22 51; Fax: 031/322 23 80)

### Circulation des personnes:

Coordination globale: DFJP/OFE, M. Dieter Grossen

DFE/OFDE, M. Peter Gasser (Tel. 031/322 28 40; Fax.  
031/311 38 35); Peter.Gasser@bwa.admin.ch

Etablissement et séjour des étrangers:  
DFJP/OFE, M. Albrecht Dieffenbacher

Libre circulation des personnes dans le domaine  
médicale:  
DFI/OFSP, Mme Erika Schmidt (Tel. 031/322 96 12;  
Fax. 031/322 68 96)

Loi sur les avocats: DFJP/OFJ,  
Mme Daniele Malaguerra  
(Tel. 031/322 40 97; Fax. 031/322 84 01  
daniele.malaguerra@bj.admin.ch)

Mme Jeanne Ramseyer (Tel. 031/322 83 98;  
Fax: 031/322 84 01; jeanne.ramseyer@bj.admin.ch)

M. Jean-Christophe Geiser (Tel. 031/322 53 99;  
Fax: 031/322 84 01; jean-christophe.geiser@bj.admin.ch)

Acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger:  
DFJP/OFJ, M. Jürg Schumacher (Tel. 031/322 41 32;  
Fax. 031/322 78 73)

Extension des conventions collectives de travail:  
DFE/OFDE, M. Daniel Veuve (Tel. 031/322 29 31;  
Fax. 031/322 78 31)

Droit d'obligation: DFE/OFDE, M. Daniel Veuve  
(Tel. 031/322 29 31; Fax. 031/322 78 31)

Detachement de travailleurs: DFE/OFDE,  
M. Daniel Veuve (Tel. 031/322 29 31;  
Fax. 031/322 78 31)

Assurance maladie: DFI/OFAS, Mme Patricia Leiber  
(Tel. 031/322 92 23; Fax. 031/322 90 20)

Mme Kati Fréchélin (Tel. 031/322 91 59;  
Fax. 031/322 37 35)

Prévoyance vieillesse et survivants:  
DFI/OFAS, M. Stephan Cueni (Tel. 031/322 92 28;  
Fax. 031/322 37 35),  
M. Josef Doleschal (Tel. 031/322 90 45;  
Fax. 031/322 37 35)

Assurances d'invalidité: DFI/OFAS, M. Stephan Cueni  
(Tel. 031/322 92 28; Fax. 031/322 37 35),  
M. Josef Doleschal (Tel. 031/322 90 45;  
Fax. 031/322 37 35)

Prestations complémentaires:  
DFI/OFAS, M. Stephan Cueni  
(Tel. 031/322 92 28; Fax. 031/322 37 35),  
M. Josef Doleschal (Tel. 031/322 90 45;  
Fax. 031/322 37 35)

Prévoyance professionnelle: DFI/OFAS,  
M. Stephan Cueni  
(Tel. 031/322 92 28; Fax. 031/322 37 35),  
M. Josef Doleschal (Tel. 031/322 90 45;  
Fax. 031/322 37 35)

Assurances accidents: DFI/OFAS, Mme Kati Fréchélin  
(Tel. 031/322 91 59; Fax. 031/322 37 35)  
M. Josef Doleschal (Tel. 031/322 90 45;  
Fax. 031/322 37 35)

Prestations familiales: DFI/OFAS, Mme Kati Fréchélin



(Tel. 031/322 91 59; Fax. 031/322 37 35)  
M. Josef Doleschal (Tel. 031/322 90 45;  
Fax. 031/322 37 35)

Assurance-chômage: DFE/OFDE, Mme Judith Wild  
(Tel. 031/324 06 95; Fax: 031/311 38 35)

Mme Caroline Lehnerr (Tel. 031/322 28 96;  
Fax 031/312 29 53)

### **Transports terrestres:**

Coordination globale: DETEC/OFT, M. Max Friedli

DETEC/OFT; M. Jean-Claude Schneuwly  
(Tel. 031/322 36 43; Fax 031/322 58 11)  
DETEC/OFT; Mme Margrith Hanselmann  
(Tel.:031/322 57 04; Fax: 031/322 58 11)

### **Transport aérien:**

Coordination globale: DETEC/OFAC, M. André Auer

M. Urs Haldimann (Tel. 031/325 91 76;  
Fax. 031/325 80 59);

M. Georges Panchard (Tel. 031/325 91 82;  
Fax. 031/325 80 59)

### **Recherche:**

Coordination globale: DFI/OFES, M. Charles Kleiber

M. Lino de Faveri (Tel. 031/322 99 64;  
Fax. 031/322 78 54),  
M. Christoph von Arb (Tel. 031/322 68 36;  
Fax. 031/322 64 92)

### **Marchés publics:**

Coordination globale: DFE/OFAEE, M. Luzius Wasescha

M. Luzius Wasescha (Tel. 031/322 23 33;  
Fax. 031/312 53 72),

M. Erwin Bollinger (Tel. 031/322 2293;  
Fax. 031/312 53 72),

Mme Marie-Gabriele Ineichen-Fleisch (Tel. 031/322 22  
10; Fax. 031/312 53 72),

Secteur eau, énergie, transports: SG DETEC,  
Mme Patrizia Danioth (Tel. 031/322 85 50; Fax. 031/324 26 92)

### **Obstacles techniques au commerce:**

Coordination globale : DFE/OFAEE, Oscar Zosso (Tel: 031 /  
324 07 57; Fax: 031 / 324 09 58; oscar.zosso@bawi.admin.ch)

Accord-cadre, questions globales relatives au chapitre  
sectoriel 15 (Annexe 1) déclarations communes, Annexe 2:  
DFE/OFAEE, Heinz Hertig (Tel: 031 / 324 08 35; Fax: 031 /  
324 09 58; heinz.hertig@bawi.admin.ch)

Questions spécifiques relatives aux chapitres sectoriels 1-15  
de l'Annexe 1:

Machines, équipements de protection individuelle, appareils à  
gaz, appareils à pression, appareils et systèmes utilisés en  
atmosphère explosible: DFE/OFDE, Franz Schild (Tel: 01 /  
389 10 66; Fax: 01 / 389 10 69; franz.schild@bwa.admin.ch)

Chaudières: DFI/OFEFP: Ulrich Jansen (Tel: 031 / 322 93 79;  
Fax: 031 / 324 01 37; ulrich.jansen@buwal.admin.ch)

Jouets: DFI/OFSP, Kurt Lüthi (Tel: 031 / 322 95 61; Fax: 031  
/ 322 95 74; kurt.luethi@bag.admin.ch)

Dispositifs médicaux: DFI/OFSP, Rainer Völksen (Tel: 031 /  
324 91 80; Fax: 031 / 322 76 46;  
rainer.voelksen@bag.admin.ch)

Appareils terminaux de télécommunication: DETEC/OFCOM,  
Martin Kilchsperger (Tel: 032 / 327 55 39; Fax: 032 / 327 55  
58; martin.kilchsperger@bakom.admin.ch)

Matériel électrique et compatibilité électromagnétique:

DETEC/OFEN, Werner Gander (Tel: 031 / 322 56 47; Fax: 031 / 323 25 00; werner.gander@bfe.admin.ch)

Engins et matériels de chantiers: DFI/OFEFP, Annemarie Seiler (Tel: 031 / 322 69 51; Fax: 031 / 323 03 72; annemarie.seiler@buwal.admin.ch)

Instruments de mesurage: DFJP/OFMET, Jean-Michel Virieux (Tel: 031 / 323 33 80; Fax: 031 / 323 32 10; jean-michel.virieux@eam.admin.ch)

Véhicules à moteur, tracteurs agricoles et forestiers: DETEC/OFROU, Kurt Meyer (Tel: 031 / 323 42 31; Fax: 031 / 323 43 02; kurt.meyer@astra.admin.ch)

Bonnes pratiques de laboratoire (GLP): DFI/OFEFP, Hans Hosbach (Tel: 031 / 322 54 36; Fax: 031 / 324 79 78; hans.hosbach@buwal.admin.ch);

DFI/OFSP, Marco Giuffredi (Tel: 031 / 322 96 41; Fax: 031 / 324 90 34; marco.giuffredi@bag.admin.ch)

Médicaments, bonnes pratiques de fabrication des médicaments (GMP): OICM, Rolf Spang (Tel. 031 / 322 04 44; Fax. 031 / 322 02 12; rolf.spang@iks.admin.ch);

DFI/OFSP (produits immunobiologiques), Franz Reigel (Tel: 031 / 322 95 17; Fax: 031 / 322 47 49; franz.reigel@bag.admin.ch)

## **Agriculture:**

Coordination globale: DFE/OFAG, M. Hans Burger

M. Christian Häberli (Tel. 031/322 25 13;  
Fax. 031/322 26 34);

M. Hubert Poffet (Tel. 031/322 25 10;  
Fax. 031/322 26 34);

Affaires vétérinaires: DFE/OVF, Mme Doris König-Bürgi (Tel. 031/323 84 98; Fax. 031/323 85 90)

## **Accords sectoriels** **Liste d'adaptations législatives**

---

La loi fédérale sur la circulation routière (LCR)	RS 741.01
Mise en vigueur du troisième chapitre de la loi fédérale sur le transport de voyageurs (LTV)	RS 744.10
Loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE)	RS 142.20
Loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal)	RS 832.10
Loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS)	RS 831.10
Loi fédérale sur l'assurance-invalidité (LAI)	RS 831.20
Loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (LPC)	RS 831.30
Loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité	RS 831.40
Loi fédérale sur l'assurance-accidents (LAA)	RS 832.20
Loi fédérale sur les allocations familiales dans l'agriculture (LFA)	RS 836.1
Loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (Loi sur l'assurance chômage [LACI])	RS 837.0
Loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (LFAIE)	RS 211.412.41
Novelle loi fédérale sur les avocats	
Loi fédérale concernant l'exercice des professions de médecin, de pharmacien et de vétérinaire	RS 811.11