

92.052

**Message  
relatif à l'approbation de l'accord sur l'Espace économique  
européen**

du 18 mai 1992

---

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

Nous avons l'honneur de vous soumettre par le présent message, en vous proposant de l'adopter, l'arrêté fédéral sur l'Espace économique européen.

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

18 mai 1992

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Felber

Le chancelier de la Confédération, Couchepin

35328

*L'accord EEE que nous soumettons à votre approbation est le résultat de la plus importante négociation à laquelle la Suisse ait jamais participé dans son histoire récente. Nous attendons de cet accord qu'il renforce notre position en Europe et crée pour notre économie et notre société des conditions-cadre qui leur permettront au cours de ces prochaines années d'affronter avec succès la nouvelle réalité européenne et son évolution prévisible. En matière de politique économique extérieure, l'accord EEE poursuit des objectifs similaires à ceux du cycle de l'Uruguay du GATT. Les deux entreprises sont complémentaires et ne constituent pas les branches d'une alternative. Dans les deux cas, il y va de la préservation de la position concurrentielle de la Suisse sur les marchés extérieurs.*

*Cet accord est une réalisation d'envergure, appelée à régler et restructurer l'ensemble, à quelques exceptions près, de nos relations avec la CE, notre principal partenaire économique et notre interlocuteur politique le plus important. Nous pourrions participer dès le 1er janvier 1993 au marché intérieur de la CE dans des conditions proches de celles d'un Etat membre de la CE. La libre circulation des marchandises, des services, des capitaux et des personnes sera assurée entre la Suisse et la CE dans une même mesure qu'entre Etats membres de la CE. Nous pourrions aussi renforcer notre participation à la formulation et à la mise en oeuvre des politiques d'accompagnement de la CE telles que, notamment, la recherche et le développement, l'éducation, la politique sociale, la protection des consommateurs, la protection de l'environnement. Les principes mêmes que nous serons tenus d'appliquer dans le cadre de l'EEE, en particulier les principes du traitement national et de la non-discrimination, seront appliqués dans la CE et les pays de l'AELE aux entreprises et aux ressortissants suisses. Proche d'une appartenance pleine et entière à la CE du point de vue économique, notre participation à l'EEE se distingue nettement d'une appartenance à la CE sur le plan institutionnel. A la différence d'une adhésion, l'EEE ne nous permettra pas de participer pleinement au processus de décision et aux mécanismes de gestion du Marché intérieur et des domaines connexes. Nos droits seront limités par le rôle prépondérant que l'accord EEE attribue à la CE et par la structure institutionnelle à deux piliers de l'EEE, soit la CE d'un côté et les pays de l'AELE, de l'autre.*

*Si l'EEE nous confèrera moins de droits que l'adhésion à la CE, il nous imposera aussi moins d'obligations. Car les règles communautaires reprises dans l'accord ne couvrent pas tous les domaines de l'activité de la Communauté. Certains en sont exclus. Tels sont en particulier les cas de la politique agricole commune et de l'harmonisation fiscale. Par ailleurs, nous n'aurons à transférer aucune compétence législative à la CE et nous disposerons d'un droit de veto.*

*L'EEE aura une incidence limitée sur les institutions suisses. Il n'aura aucune implication sur le plan du droit et de la politique de neutralité.*

*L'accord EEE est un accord consacrant une large reprise du droit communautaire par les pays de l'AELE. En conséquence, nos conditions-cadre économiques et sociales doivent être adaptées au droit de l'accord et, condition d'homogénéité de l'EEE, elles devront dorénavant rester autant que possible euro-compatibles et donc évoluer au même rythme que le droit de l'EEE. L'accord EEE va tracer, pour l'avenir, le cadre dans lequel devront trouver appui et évoluer la formulation et la mise en oeuvre de nos politiques dans la plupart des domaines touchant à notre vie économique et sociale. Jamais un accord international n'aura lié aussi étroitement le volet intérieur et le volet extérieur de nos politiques. Au fond, l'accord EEE traduit sur un plan juridique les relations d'interdépendance économique qui existent depuis longtemps entre la Suisse et la CE.*

*L'accord EEE peut être considéré comme l'expression de la volonté politique des principaux pays d'Europe occidentale de réunir sous un seul et même toit les forces vives de leur économie et de leur société avec ce double objectif:*

- *renforcer la compétitivité de leurs entreprises et d'accroître le bien-être de leurs citoyens;*
- *élargir leur contribution à l'établissement de relations intra-européennes structurées et cohérentes.*

*En participant à l'EEE, la Suisse s'emploiera à promouvoir, dans tous les domaines couverts par l'accord, des politiques conformes aux principes*

*fondamentaux qui guident aujourd'hui son action économique et sociale sur le plan intérieur et extérieur, notamment la liberté économique et le principe de subsidiarité, en vertu duquel l'autorité supérieure n'agit que pour mener les tâches qui ne peuvent pas être entreprises plus efficacement à l'échelon inférieur.*

*Nous ne considérons pas notre participation à l'EEE comme le but ultime de notre politique d'intégration, mais comme une étape importante de cette politique qui devrait trouver son prolongement dans une appartenance pleine et entière de la Suisse à la CE. En se prononçant en faveur de l'accord EEE, le parlement, le peuple et les cantons se prononceront pour une intégration globale et plus poussée de la Suisse à la CE par le moyen institutionnel d'une association. L'enjeu du scrutin populaire sur l'EEE est donc différent de l'enjeu d'un scrutin sur une adhésion à la CE. Dans le cas de l'EEE, il est question d'intégration européenne à prédominance économique; en cas d'adhésion, il s'agira en priorité de l'entrée de la Suisse dans une communauté d'Etats qui se sont donné pour idéal de réaliser l'union politique de l'Europe.*

## 1 Introduction

L'objet de ce message est de soumettre à votre approbation l'accord relatif à l'Espace économique européen (EEE) signé le 2 mai 1992 entre la Suisse, les autres pays de l'AELE, la CE et ses Etats membres, l'accord du 2 mai 1992 entre les Etats de l'AELE relatif à l'institution d'une autorité de surveillance et d'une Cour de justice, ainsi que l'accord du 2 mai 1992 relatif au Comité permanent. Les parties contractantes se sont donné pour objectif une entrée en vigueur de ces accords pour le 1er janvier 1993, soit à la date fixée par la CE pour achever la réalisation de son marché intérieur.

Nous soumettons également à votre approbation quelques modifications de rang constitutionnel nécessaires pour mettre en oeuvre l'accord EEE.

Quant aux modifications législatives qu'il nous faut apporter sur le plan fédéral pour adapter notre droit aux dispositions de l'accord, elles sont décrites en détail dans le chapitre 7 du message. La liste des lois et des arrêtés fédéraux de portée générale à modifier ou à créer pour adapter notre législation est annexée au message. En revanche, les projets eux-mêmes vous seront soumis par le biais de plusieurs messages.

Ce message expose également les conséquences de l'accord sur le droit cantonal. Les descriptions qu'il contient s'inspirent des travaux réalisés par le Groupe de contact Confédération-cantons et ses différents groupes de travail. Il souligne que la mise en oeuvre de l'accord sur le plan cantonal relève de la compétence des cantons.

La structure du message - pour le détail, voir la table des matières - se présente de la manière suivante. Tout d'abord, le message expose l'historique des négociations de l'accord (chapitre 2). Le chapitre 3 est une présentation de la structure de l'accord. Le message contient ensuite une appréciation d'ensemble du traité (chapitre 4). Le chapitre 5 est une analyse du projet d'arrêté fédéral d'approbation et des modalités de mise en oeuvre de l'accord sur les plans fédéral et cantonal. Notre commentaire du préambule et des dispositions générales de l'accord forme le chapitre 6 du message. Le chapitre 7, le plus long et le plus détaillé, analyse de façon précise les dispositions matérielles de l'accord et leurs conséquences sur les plans tant

fédéral que cantonal. Quant au chapitre 8, il contient notre commentaire des dispositions institutionnelles de l'accord. Le chapitre 9 est une analyse des dispositions finales. Le message analyse ensuite les structures à établir entre pays de l'AELE pour assurer le fonctionnement de l'EEE (chapitre 10). Les derniers chapitres, de 11 à 13, analysent les conséquences financières et sur l'état personnel de l'accord, la place de l'accord dans le programme de législature ainsi que la constitutionnalité de l'accord.

Sont annexés au message le projet d'arrêté fédéral d'approbation, la liste des lois et des arrêtés fédéraux de portée générale à créer en application de l'accord, ainsi que le texte de l'accord, de ses annexes, des protocoles et des déclarations qui l'accompagnent. S'y ajoutent les accords conclus entre les pays de l'AELE. Ce message contient deux tables des matières: l'une est la table des matières du message, l'autre celle des annexes du message. Figurent aussi en annexe un tableau synoptique de l'accord, une liste des périodes transitoires négociées par la Suisse ainsi que des tableaux statistiques indiquant la nature juridique des actes communautaires repris dans l'accord EEE, leur répartition par domaines et la distinction entre les actes de base et leurs modifications.

L'évolution du contexte européen dans lequel s'inscrit l'accord EEE est exposée à plusieurs reprises dans ce message, mais elle n'y est pas décrite dans un chapitre à part. Pour obtenir une vue d'ensemble de cette évolution, le lecteur se reportera au rapport sur la question d'une adhésion de la Suisse à la CE, que nous vous soumettons en parallèle au présent message.

Relevons que les actes communautaires applicables à l'EEE auxquels renvoient les annexes de l'accord EEE, c'est-à-dire les quelque 1'600 directives, règlements et autres actes du Conseil et de la Commission des CE concernant le Marché intérieur et les politiques d'accompagnement, soit quelque 15'000 pages au total, ne sont pas publiés, comme à l'accoutumée, dans la Feuille fédérale. Ces actes sont réunis dans une collection qui a valeur d'annexe à la Feuille fédérale et qui a été tirée à six cents exemplaires. Cette collection a été remise aux services de l'Assemblée fédérale, aux offices fédéraux et aux administrations cantonales ainsi qu'aux partis politiques, organisations et associations représentatives au niveau fédéral.

## 2 Historique des négociations de l'accord EEE

### 2.1 L'idée d'un Espace économique européen

C'est la déclaration dite de Luxembourg d'avril 1984 qui a consacré le terme d'"Espace économique européen". Les ministres des pays de l'AELE, de la CE et de ses Etats membres y ont en effet affirmé leur volonté d'entreprendre "de nouvelles actions pour la consolidation et le renforcement de la coopération dans le but de créer un espace économique européen dynamique profitable à leurs pays". L'objectif des signataires de la déclaration allait au-delà d'une grande zone de libre-échange européenne: ils aspiraient à créer entre les pays de l'AELE et la CE une situation aussi semblable que possible à celle d'un marché intérieur, englobant non seulement la libre circulation des marchandises mais aussi nombre de domaines relevant de la libre circulation des personnes, des services et des capitaux ainsi que des politiques d'accompagnement. L'achèvement du marché intérieur de la Communauté devait aller de pair avec le renforcement des relations entre la "grande" et la "petite" Europe, permettant à celle-ci de participer pleinement à la coopération européenne.

Nul n'envisageait à l'époque de conférer à cette collaboration un cadre institutionnel global: la déclaration de Luxembourg prévoyait d'intenses échanges d'information et des consultations réciproques, pouvant mener à la conclusion d'accords spécifiques dans les divers domaines énumérés. Comme le souligna par la suite la déclaration de Bruxelles de février 1988, l'heure était à la collaboration pragmatique. Les travaux du "suivi de Luxembourg" se sont poursuivis et ont permis d'aboutir à la conclusion de plusieurs accords sectoriels, le dernier en date étant l'accord "ERASMUS". A ce sujet, nous renvoyons à notre premier rapport sur l'intégration du 24 août 1988 (chapitre 41; FF 1988 III 233) ainsi qu'à notre rapport sur la politique économique extérieure 89/1+2 du 10 janvier 1990 (chapitre 32; FF 1990 I 301).

Le suivi de Luxembourg se caractérise par l'établissement, puis le renforcement progressif d'un cadre multilatéral de coopération avec la CE: sous l'égide des ministres, un Groupe ad hoc de hauts fonctionnaires des pays de l'AELE et de la Commission de la CE oriente et coordonne les travaux. Dans les domaines d'intérêt commun, des consultations, voire des négociations sont

entreprises sur la base d'une position conjointe des pays de l'AELE. La coopération AELE/CE s'étend désormais bien au-delà des échanges commerciaux et l'AELE s'affirme ainsi comme la plate-forme principale du développement de nos relations avec la CE. Deux facteurs peuvent être distingués à l'origine de cette évolution: d'une part, la position des pays nordiques qui considèrent l'AELE comme le principal instrument leur permettant de se rapprocher de la CE; d'autre part, la propension croissante de la CE, absorbée par l'achèvement de son Marché intérieur, à considérer l'AELE comme un partenaire unique (voir nos rapports sur l'intégration du 26 novembre 1990, chiffre 22, et du 24 août 1988, chiffres 417 et 521).

## 2.2 Vers une solution globale: le lancement du projet d'accord instituant l'EEE

Dans sa déclaration sur les orientations de la Commission de la CE pour la période 1989-92, déclaration prononcée le 17 janvier 1989 devant le Parlement européen, M. Jacques Delors, président en exercice de la Commission, présenta la réalisation de l'Acte unique européen comme la tâche prioritaire de la CE pour les années à venir. Au sujet des relations avec les pays de l'AELE, M. Delors souligna les limites de la voie de la coopération pragmatique empruntée cinq ans auparavant. Aussi proposa-t-il de "rechercher une nouvelle forme d'association, qui serait plus structurée sur le plan institutionnel, avec des organes communs de décision et de gestion". Le président de la Commission tint cependant à apporter deux précisions qui allaient prendre tout leur sens durant les négociations à venir: l'importance des structures internes de l'AELE pour la forme de la future coopération et la difficulté de concevoir, parmi l'ensemble des règles de la Communauté, des "menus à option".

La nécessité de maintenir un parallélisme entre, d'une part, le développement de la législation communautaire sur le marché intérieur et, d'autre part, la coopération entre la CE et les pays de l'AELE, requérait en effet une nouvelle approche, à la fois globale et dynamique. Les chefs de gouvernement des pays de l'AELE, réunis à Oslo les 14 et 15 mars 1989, se déclarèrent "prêts à étudier avec la CE les moyens de réaliser une forme d'association plus structurée (..) dans le but de créer un Espace économique européen dynamique et homogène". En outre, l'AELE fut présentée comme la "princi-

pale plate-forme de négociations multilatérales avec la CE" et les participants à la réunion convinrent à cet effet de "renforcer le processus de décision de l'AELE et sa capacité de négociation collective". A la requête de l'Islande, les ministres décidèrent également de procéder à la libéralisation complète du commerce intra-AELE des poissons et des autres produits de la mer. La poursuite de cet objectif dans le cadre des négociations sur l'EEE allait d'ailleurs être la source de difficultés majeures.

L'objectif commun de la politique d'intégration des pays de l'AELE restait certes inchangé: ils aspiraient à renforcer leur participation à la construction européenne et à créer entre eux-mêmes et la CE des conditions-cadre aussi proches que possible que celles d'un marché intérieur. En revanche, le rapprochement avec la CE devait désormais s'opérer de manière collective et tendre vers une solution globale, la réalisation d'un espace économique homogène en Europe. Ces trois caractéristiques allaient largement déterminer le cours des négociations qui s'annonçaient.

### **2.3 Le dialogue informel (mars - décembre 1989)**

Le 20 mars 1989 déjà, la Communauté Européenne, ses Etats membres et les pays de l'AELE tinrent une réunion ministérielle informelle à Bruxelles. Ils décidèrent d'entamer sans plus attendre des pourparlers informels sur la nouvelle option d'intégration globale et structurée, ainsi que sur le champ et le contenu possibles de cette forme d'association élargie. Un groupe directeur à haut niveau ("High Level Steering Group" / HLSG) composé de hauts fonctionnaires de la Commission et des pays de l'AELE fut constitué à cette fin à Bruxelles le 28 avril 1989, lançant ainsi ce que l'on a pu appeler le "suivi de Bruxelles". Cinq groupes de travail furent constitués, chargés, respectivement, de la libre circulation des marchandises (I), des services et des capitaux (II), des personnes (III), des politiques d'accompagnement (IV) ainsi que des questions juridiques et institutionnelles (V). Du côté des pays de l'AELE, les travaux de ces groupes se déroulaient en deux temps: des réunions internes préparatoires permettaient d'arrêter par consensus une position commune, position qui était ensuite présentée et défendue lors de réunions conjointes avec la Commission. La réunion ministérielle du Conseil de l'AELE à Kristiansand (Norvège) les 13 et 14 juin 1989 permit d'ailleurs aux ministres d'adopter diverses mesures destinées à renforcer le mécanisme

de coopération entre les pays de l'AELE afin qu'ils puissent élaborer et défendre une plate-forme collective de négociations. Toutefois, le Conseil de l'AELE ne retint pas une proposition de substituer le principe de la majorité à celui du consensus au sein du Conseil de l'AELE.

La déclaration de Kristiansand soulignait certes la "complémentarité" entre le rapprochement ponctuel ("suivi de Luxembourg") et la nouvelle approche globale ("suivi de Bruxelles"). Il apparut toutefois que la dynamique collective mise en route allait - à terme - s'étendre à l'ensemble des domaines de coopération entre la CE et les pays de l'AELE.

Le résultat des pourparlers informels fut publié le 20 octobre 1989 par le HLSG dans un document commun au pays de l'AELE et à la Commission. On y relève une première conclusion d'importance: l'essentiel du droit communautaire régissant le marché intérieur - "l'acquis communautaire pertinent" - doit constituer la base juridique de l'accord à négocier. L'exigence d'un espace économique homogène est impérative: seules "les exceptions justifiées par la sauvegarde d'intérêts fondamentaux et les dispositions transitoires donneront lieu à négociation". En outre, le principe de l'autonomie des parties contractantes y est réaffirmé: aux yeux de la Commission, ce principe exclut toute superstructure au-dessus des parties contractantes, d'où sa préférence avouée pour une formule "à deux piliers" (CE/AELE), impliquant un renforcement de la structure de l'AELE. Les pays de l'AELE, quant à eux, soulignent le caractère fondamental d'un "véritable mécanisme de prise de décision commun" ainsi que le lien entre l'ampleur de l'accord et la qualité des solutions apportées aux questions juridiques et institutionnelles.

Les ministres des pays de l'AELE se réunirent à Genève le 27 octobre 1989 afin d'apprécier les résultats du dialogue informel. S'ils furent unanimes à se féliciter de l'état d'avancement des travaux et à souhaiter l'ouverture prochaine de pourparlers exploratoires, préliminaires à la phase formelle des négociations, deux approches de principe se firent jour lors de la réunion:

- suivant la première, le contenu matériel de l'accord se devait d'être aussi large que possible. Le renforcement des structures de l'AELE et, notamment, le modèle des "deux piliers" était la garantie d'une influence accrue dans les institutions du futur accord. Quant à l'accord

lui-même, il était impératif qu'il entrât en vigueur dans les meilleurs délais;

- selon la seconde, l'étendue de la substance de l'accord serait fonction des solutions apportées aux questions juridiques et institutionnelles et, partant, de la présence d'un mécanisme de décision véritablement commun.

Les ministres s'entendirent sur le principe d'une identification conjointe de l'acquis communautaire pertinent et convinrent de l'importance de poursuivre le suivi de Luxembourg jusqu'à la mise en place des nouvelles structures de collaboration.

#### **2.4 Les pourparlers exploratoires (décembre 1989 - juin 1990)**

Lors de la session ordinaire du Conseil de l'AELE, qui eut lieu les 11 et 12 décembre 1989, les ministres confirmèrent leurs conclusions du 27 octobre. La rencontre ministérielle du 19 décembre à Bruxelles, qui réunit la CE, ses Etats membres et les pays de l'AELE, ouvrit la phase des pourparlers exploratoires: mission fut donnée au HLSG et à ses cinq groupes de travail de procéder à l'identification de l'étendue du droit communautaire à reprendre dans le futur accord et de procéder à l'étude des diverses options juridiques et institutionnelles envisagées précédemment. Les ministres se fixèrent les objectifs suivants:

- réaliser les quatre libertés sur la base de l'acquis communautaire pertinent - l'examen des exceptions éventuelles devant avoir lieu durant la phase des négociations - , renforcer la coopération au sein des politiques d'accompagnement de la CE et contribuer à réduire les disparités régionales en Europe;
- mettre sur pied un cadre institutionnel respectant l'autonomie de décision des parties, assurant la prise en compte des positions de chacune d'entre elles et garantissant le bon fonctionnement de l'accord.

Les ministres prirent enfin la décision "d'engager des négociations formelles dès que possible au premier semestre 1990, en se fixant l'objectif de leur aboutissement dans les meilleurs délais".

L'année 1990 s'ouvrit sur une nouvelle déclaration du président de la Commission, prononcée le 17 janvier devant le Parlement européen. A propos du mécanisme de prise de décision dans le futur EEE, M. Delors déclara qu'il fallait certes "assurer une osmose entre le pilier de la Communauté et celui qui devrait être constitué par l'AELE", afin que les intérêts de celle-ci soient pris en considération. En revanche, selon M. Delors, il n'était pas concevable "d'aller jusqu'à une codécision qui ne peut en effet résulter que de l'adhésion". Dès lors, si les pourparlers préparatoires permirent de constater une large identité de vues sur l'étendue de l'acquis communautaire pertinent, le HLSG dut se rendre à l'évidence qu'aucun rapprochement n'était possible sur nombre de questions institutionnelles qui revêtaient un caractère politique et, partant, seraient à régler durant la phase des négociations formelles. Aussi le texte conjoint mis au point durant la séance du HLSG du 20 mars 1990 - qui conclut la phase exploratoire - mentionne-t-il une divergence de vues au sujet du mécanisme de prise de décision du futur EEE. Quant aux exceptions aux règles de l'EEE consenties aux pays de l'AELE, le texte souligne qu'elles devront se limiter à un minimum.

La réunion ministérielle informelle des pays de l'AELE des 2 et 3 avril 1990 à Genève fut l'occasion de dresser un bilan des pourparlers exploratoires. Les ministres notèrent que l'essentiel de la substance du futur accord - l'acquis communautaire pertinent - était désormais identifié et paraissait de prime abord acceptable, en réaffirmant toutefois l'exigence de certaines exceptions transitoires ou permanentes lorsque des intérêts fondamentaux étaient en jeu. En revanche, les problèmes relevant des institutions de l'EEE étaient certes identifiés, mais les pourparlers exploratoires n'avaient pas permis d'esquisser des solutions de compromis. Les ministres firent part de leur disponibilité à entamer les négociations formelles avec la CE à bref délai, tout en soulignant que le contenu matériel et les institutions du futur accord devaient être négociés en parallèle et au même rythme. Ce lien entre substance et institutions laissait présager des négociations difficiles: un large accord se dessinait d'ores et déjà sur "l'acquis communautaire pertinent",

alors que les positions des parties sur les questions institutionnelles n'avaient guère évolué depuis la réunion ministérielle conjointe du 19 décembre 1989.

Le droit communautaire formant l'essentiel de la base juridique de l'accord, un véritable mécanisme de décision commun impliquait pour la CE d'octroyer un droit d'intervention dans son propre processus décisionnel aux pays de l'AELE. En outre, ce principe, cardinal pour la CE; de l'autonomie de décision des parties, ne lui permettait pas de concevoir une autorité commune de surveillance. Il lui fallait une construction "à deux piliers", soit la mise en place d'une autorité de surveillance commune aux pays de l'AELE, la Commission se chargeant de la mise en oeuvre de l'accord dans la CE. De leur côté, les pays de l'AELE, partagés quant à l'appréciation des mérites d'un système "à deux piliers", étaient unanimes à vouloir éviter toute situation de fait accompli lors de la prise de décisions. Aussi une participation active au travail des comités de la CE lors de l'élaboration des décisions ainsi qu'une procédure commune de prise de décision leur paraissaient-elles des conditions essentielles à la réalisation de l'accord.

Les ministres et chefs de gouvernement des pays de l'AELE se réunirent à Göteborg les 12 et 13 juin 1990. Ultime étape des préparatifs diplomatiques avant le lancement des négociations, le sommet de Göteborg avait pour objet la définition des positions et des objectifs communs des pays de l'AELE dans la négociation. La fermeté de la position de la CE sur les aspects institutionnels du futur accord n'avait pas entamé la volonté des ministres d'aboutir, selon les termes de leur déclaration, à "un véritable mécanisme commun de prise de décision", considéré comme une condition de l'acceptabilité et de l'efficacité d'un accord. Les ministres rappelèrent également leur résolution à conclure un accord aussi large et global que possible, assurant une véritable participation de toutes les parties à sa gestion et à son développement et nanti de procédures d'exécution et de surveillance efficaces. Enfin, l'importance du renforcement des structures internes de l'AELE fut réaffirmée, tant aux fins des négociations elles-mêmes qu'en prévision du rôle institutionnel de l'organisation au sein de l'EEE à venir.

A l'orée de la phase des négociations formelles, les pays de l'AELE considéraient leur cohésion interne comme une condition de succès dans la défense de leurs positions communes. Toutefois, l'indispensable recherche

d'un consensus au sein de l'organisation allait rendre malaisé le maintien d'une position ferme dans les domaines où les divergences d'approche se feraient jour entre les membres de l'AELE: dans un tel cas, le maintien de la cohésion passerait par l'adoption de positions communes plus souples. Le maintien de la fermeté dans la défense des positions communes dans le dossier institutionnel allait constituer la première tâche de la Suisse, qui succédait à la Suède à la présidence du Conseil de l'AELE pour la seconde moitié de l'année 1990.

Le 18 juin 1990, le Conseil des ministres de la CE adopta les directives de négociation à l'intention de la Commission. Le même jour, le Conseil fédéral en fit de même de son côté. Le Groupe directeur à haut niveau se mua en Groupe de négociation à haut niveau ("High Level Negotiating Group" / HLNG), et ses cinq groupes de travail en groupes de négociation. La véritable négociation commençait.

## **2.5 De juillet à décembre 1990 : la présidence suisse de l'AELE**

Deux séances de négociation du HLNG eurent lieu avant la pause d'été. Il apparut vite que le lien établi par les pays de l'AELE entre la substance et les institutions de l'EEE allait dès la rentrée être soumis à rude épreuve. En effet, l'identification conjointe de l'acquis communautaire pertinent avait déjà été largement menée à bien durant les discussions exploratoires, alors que les positions des parties sur le dossier institutionnel demeuraient fort éloignées. Se prévalant de l'homogénéité du futur EEE - principe auquel toutes les parties avaient expressément souscrit - la CE attendait des pays de l'AELE une reprise aussi rapide et aussi large que possible des règles communautaires pertinentes. Elle jugeait trop nombreuses les dérogations transitoires et permanentes réclamées par ses interlocuteurs et ne s'avouait pas toujours convaincue de leur justification par des intérêts nationaux essentiels. En outre, la CE persistait à préférer un système de surveillance "à deux piliers", à l'exemple du secteur de la concurrence, où les compétences de la Commission lui paraissait rendre à la fois nécessaire une autorité similaire dans l'AELE, et superflue une autorité commune de surveillance. Les pays de l'AELE par ailleurs invoquaient l'ampleur du champ d'application de l'EEE pour réclamer un mécanisme institutionnel à la hauteur des ambi-

tions de l'accord. Les listes de dérogations et les questions institutionnelles étaient en tête de l'agenda de la reprise des négociations à l'automne.

Lorsque les négociateurs se retrouvèrent les 20 et 21 septembre 1990, ils convinrent de la nécessité de préparer une percée politique: la discussion des dérogations et le blocage du dossier institutionnel retardaient la rédaction de l'accord et entravaient l'avancement des travaux dans d'autres domaines où les difficultés n'avaient été qu'entrevues (pêche, agriculture, etc.). Une impulsion politique était donc nécessaire et les négociateurs entreprirent de préparer à l'intention de leurs autorités politiques le dossier des obstacles majeurs qui restaient à surmonter. De plus, les pays de l'AELE, divisés sur les mérites de la formule "à deux piliers" en matière de surveillance, acceptèrent néanmoins d'y consacrer leurs efforts, afin d'examiner si cette hypothèse de travail était susceptible d'aboutir à une solution satisfaisante.

La réunion des 1er et 2 octobre 1990 des chefs négociateurs des pays de l'AELE fut consacrée à l'étude de l'hypothèse de travail des "deux piliers" et à la stratégie à suivre pour réaliser une percée politique avant la fin de l'année. Un système de surveillance "à deux piliers" (autorité de surveillance AELE / Commission des CE) leur parut acceptable à certaines conditions: une surveillance de toutes les parties à l'accord et un organe conjoint reliant les deux autorités de surveillance, un organe judiciaire EEE efficace et la liberté pour les pays de l'AELE d'aménager leur "pilier" comme ils l'entendaient. En outre, l'exigence d'un véritable mécanisme de décision commun fut réaffirmée. La percée politique espérée requérait de son côté un "paquet" s'étendant tant aux questions de substance qu'aux aspects institutionnels de l'accord. A cette fin, il fut décidé d'examiner la possibilité de substituer des clauses de sauvegarde et des périodes transitoires aux dérogations demandées par les pays de l'AELE. Les 17 et 18 octobre 1990, les négociateurs des pays de l'AELE et de la Commission soulignèrent la difficulté de progresser notablement dans l'ensemble des dossiers importants: les réunions techniques avaient certes permis d'éliminer certaines réserves ou dérogations superflues, mais les positions de principe s'étaient durcies et de nouveaux points de désaccord - l'accès aux ressources halieutiques, les concessions agricoles des pays de l'AELE ou leurs normes plus strictes en matière de protection de l'environnement, par exemple - étaient apparus au grand jour. Une manifestation sans équivoque de la volonté des parties de conclure l'accord dans les

délais nécessaires à son entrée en vigueur au premier janvier 1993 était désormais impérieuse.

Le Conseil des ministres de la CE donna le signal politique attendu dans un communiqué du 22 octobre 1990: il fit part de la grande importance qu'il accordait aux négociations en cours, appela à intensifier le processus et souligna - se ralliant ainsi au point de vue des pays de l'AELE - l'exigence d'un progrès parallèle sur les questions de substance et les problèmes institutionnels. Les pays de l'AELE, à l'occasion de leur réunion ministérielle du 23 octobre à Genève, se félicitèrent de cette ouverture et se déclarèrent prêts "à réduire au minimum le nombre des dérogations, étant entendu qu'en retour la Communauté devra accepter des arrangements juridiques et institutionnels qui permettent une gestion et un développement en commun de l'EEE, en particulier un véritable mécanisme de décision en commun".

L'objectif d'un progrès parallèle des négociations sur les dossiers matériel et institutionnel apparaissait toutefois de plus en plus compromis. Le gouvernement suédois annonça en effet, le 26 octobre 1990, son intention de soumettre à son parlement le principe d'une adhésion à la CE - que ce dernier allait accepter le 12 décembre de la même année. L'impact de cette nouvelle fut important. La Suède assurait bien ses partenaires que sa résolution de contribuer à la réussite du projet d'EEE ne souffrirait pas de ce qui constituait bel et bien un changement de cap de sa politique d'intégration; toutefois, le climat des négociations s'en retrouvait incontestablement modifié:

- au sein de l'AELE, une claire majorité de pays accordaient désormais la priorité à l'accès au marché intérieur de la CE dès le 1er janvier 1993. Pour les deux Etats candidats à l'adhésion tout au moins, cette exigence l'emportait sur le souci d'équilibre de la structure institutionnelle de l'accord;
- la CE pouvait s'estimer en mesure d'attendre, de la part des futurs adhérents tout au moins, à la fois une reprise intégrale de l'acquis et des exigences institutionnelles réduites. On ne pouvait dès lors guère attendre de la CE, comme ses prises de position préliminaires en la matière le démontraient, une contribution à la mise sur pied d'un appareil institutionnel ambitieux.

Les pays de l'AELE n'avaient désormais guère d'autre choix que de fournir eux-mêmes les éléments d'une percée politique. Lors d'une réunion des chefs négociateurs, le 9 novembre, ils se déclarèrent prêts à recommander à leurs gouvernements le retrait de leurs demandes de dérogations permanentes en échange de périodes transitoires, de mécanismes de sauvegarde appropriés et d'un système judiciaire et institutionnel satisfaisant. La CE prit note de cette offre conditionnelle avec satisfaction et les groupes de négociation s'attelèrent à ces trois dossiers, éléments-clé de la percée politique.

La préférence des pays de l'AELE pour la recherche d'un mécanisme institutionnel globalement équilibré et satisfaisant plutôt que pour une stricte co-décision refusée par la CE ouvrit la voie d'une approche pragmatique du dossier institutionnel. Les négociateurs entreprirent l'analyse de solutions concrètes qui mettaient l'accent sur les consultations réciproques, la participation des pays de l'AELE à l'élaboration - au sein de la CE - du futur droit de l'EEE et le consensus dans les organes de l'EEE. Des divergences subsistaient toutefois: la CE souhaitait l'extension du modèle "à deux piliers" à tous les domaines d'exercice conjoint de compétences et n'admettait pas qu'un pays de l'AELE puisse se soustraire seul à une nouvelle règle EEE ("individual opting-out").

Au chapitre des clauses de sauvegarde également, un terrain d'entente se dégagait au-delà des positions de principe: les pays de l'AELE les souhaitaient spécifiques et illimitées dans le temps et estimaient que leur déclenchement devait être laissé à l'appréciation des parties. La CE ne partageait pas cette approche et considérait que le recours à une clause de sauvegarde pouvait mettre en danger l'équilibre de l'accord et, partant, appeler des contre-mesures appropriées ("mesures de rééquilibrage"). Toutefois, le souci d'un EEE homogène et la volonté de respecter le principe de la proportionnalité étaient partagés par toutes les parties. Des solutions de compromis étaient envisageables.

Les positions restaient cependant inconciliables dans les dossiers de la pêche - où la CE estimait que la libre circulation des produits allait de pair avec l'accès aux ressources - et de l'agriculture, où les pays de l'AELE n'étaient disposés qu'à accorder certaines concessions sur une base bilatérale au

bénéfice des pays moins avancés de la CE. De plus, le lien restait incertain entre les négociations sur le transit alpin, que la Suisse et l'Autriche menaient chacune de leur côté avec la CE, et les négociations sur l'EEE.

Après les réunions du mois de novembre, les chefs négociateurs se retrouvèrent les 11 et 12 décembre afin de préparer la réunion ministérielle conjointe prévue pour le 19 suivant. Ils se félicitèrent du rapprochement qui se dessinait au chapitre des institutions de l'EEE mais constatèrent qu'un accord global était prématuré. Il convenait dès lors d'identifier les points de désaccord afin que les ministres puissent donner l'impulsion politique nécessaire au progrès des travaux. Dans le dossier institutionnel, la réunion allait permettre de sanctionner formellement les points où des compromis avaient pu être dégagés.

La rencontre au niveau ministériel, le 19 décembre 1990 à Bruxelles, des pays de l'AELE, de la CE et de la Commission de la CE permit d'évaluer l'état des négociations et de réaffirmer la volonté des parties d'aboutir à la conclusion d'un accord dans les délais nécessaires à son entrée en vigueur au premier janvier 1993. La déclaration conjointe relève que les questions de la pêche et de l'agriculture restent ouvertes et que les négociations bilatérales sur le transit alpin vont se poursuivre. L'exigence d'une surveillance et d'un organe judiciaire efficaces est rappelée. En outre, la déclaration brosse les traits généraux de la procédure d'élaboration et de prise des décisions au sein de l'EEE, reflétant ainsi les progrès accomplis dans ce dossier: un accord est atteint, notamment, sur le principe d'une consultation permanente entre les parties, sur le droit d'évocation des pays de l'AELE à tous les stades de l'élaboration des nouvelles dispositions législatives communautaires ayant trait à l'EEE et sur la mise sur pied de deux des organes de l'EEE, le Comité mixte et le Conseil des ministres. Le principe d'un déclenchement unilatéral des clauses de sauvegarde, avec la possibilité de mesures de rééquilibrage, est consacré. Enfin et surtout, la déclaration souligne l'importance de parvenir à "un équilibre général des droits et obligations".

La présidence suisse de l'AELE s'acheva ainsi sur un rapprochement des positions sur plusieurs aspects du dossier institutionnel. L'offre conditionnelle des pays de l'AELE avait démontré que ceux-ci étaient prêts à faire d'importantes concessions afin d'assurer le succès des négociations alors qu'elles

paraissaient compromises: ainsi le remplacement de leurs demandes d'exceptions permanentes par des périodes transitoires et des clauses de sauvegarde, de même que l'abandon de leur exigence d'une pleine et entière co-décision au profit d'un mécanisme institutionnel jugé globalement satisfaisant - c'est-à-dire eu égard au rôle de la CE au sein de l'EEE. Les pays de l'AELE attendaient désormais de la CE une certaine souplesse lors de la concrétisation des grandes lignes et des principes arrêtés par les ministres à Bruxelles. Dans certaines questions de substance en revanche, comme l'agriculture et la pêche, les négociateurs étaient appelés à poursuivre leurs efforts sans qu'une impulsion politique n'ait assoupli les positions des parties. Si la volonté d'aboutir était intacte, les obstacles restaient nombreux.

## 2.6 De janvier à juin 1991 : la présidence autrichienne de l'AELE

L'année 1991 s'ouvrait sur une certitude: le temps pressait. Si les parties étaient toujours résolues, comme elles l'avaient affirmé à plusieurs reprises, à conclure l'accord EEE au début de l'été, il fallait que les négociations accomplissent au plus vite des progrès notables. Cette urgence n'était pas appréciée de la même manière par toutes les parties: au sein de l'AELE, deux pays avaient d'ores et déjà opté pour une adhésion à la CE et le respect du calendrier établi était le souci prédominant de la plupart des délégations. Consciente de cette évolution et moins sensible à la nécessité d'un aboutissement dans les meilleurs délais, la CE ne jugeait pas nécessaire d'accorder de notables concessions à ses partenaires afin d'assurer le succès de l'entreprise. En outre, la volonté répétée *una voce* par les pays de l'AELE de rejoindre le marché intérieur au 1er janvier 1993 fondait la Communauté à considérer la réalisation même de l'EEE comme une concession majeure aux pays de l'AELE.

Les travaux dans le dossier institutionnel firent ainsi apparaître d'importantes divergences d'interprétation de la déclaration ministérielle du 19 décembre 1990, et notamment sur les éléments de celle-ci concernant les institutions du futur EEE. Soucieuse de préserver le caractère interne de son processus décisionnel, la CE, si elle était disposée à favoriser les contacts avec les pays de l'AELE, restait réticente à accorder à ceux-ci le droit de siéger au sein de "ses" comités. Elle souhaitait un organe judiciaire intégré à la Cour de Justice des Communautés européennes (CJCE) et aussi souple et léger que possible,

et son approche des "deux piliers" s'étendait à l'ensemble des questions. Une clause de sauvegarde formulée en termes généraux lui paraissait suffisante et elle se réservait une certaine latitude dans le recours aux mesures dites de rééquilibrage. Les pays de l'AELE souhaitaient des instruments qui leur permettent de faire valoir efficacement leurs intérêts lors de l'élaboration du futur droit de l'EEE. Une application générale du principe des "deux piliers" leur paraissait appauvrir la dynamique de l'EEE, en réduisant à un dialogue CE/AELE ce qui à leurs yeux était appelé à devenir une grande Europe à 19. Les pays de l'AELE accordaient également une importance non négligeable à un organe judiciaire indépendant et doté de larges compétences. Enfin, ils rappelaient que le système des clauses de sauvegarde était destiné à remplacer leurs demandes de dérogations permanentes et leur préférence allait à des clauses de sauvegarde spécifiques, marquées à la fois par l'autonomie des parties et un contrôle judiciaire efficace.

Les séances de négociation des mois de janvier et de février ne permirent pas d'aboutir à un accord sur les points laissés ouverts lors de la réunion ministérielle du 19 décembre. En outre, la CE tardait à soumettre ses positions sur plusieurs dossiers-clé, comme la pêche et le fonds de cohésion, où seules les propositions des pays de l'AELE - jugées insuffisantes par la CE - faisaient l'objet des discussions. Les produits agricoles restaient un problème, la CE exigeant des concessions préférentielles alors que les pays de l'AELE, la Suisse notamment, n'étaient disposés à accorder que des concessions *erga omnes* afin de ne pas compromettre les travaux en cours au sein du GATT. Enfin, il apparaissait clairement qu'aux yeux de la CE le sort des négociations sur l'EEE était - politiquement du moins - lié au résultat des négociations bilatérales sur le transit alpin.

Les ministres des pays de l'AELE, lors de la réunion du Conseil de l'AELE des 1er et 2 mars, constatèrent la nécessité de resserrer les rangs face au durcissement des positions communautaires. En raison notamment de la ferme opposition de la Commission et du Parlement des CE, l'EEE n'allait pas constituer un cadre où il serait débattu et discuté à 19 de l'intégration des économies européennes. Dans de telles circonstances, le renforcement du "pilier AELE" devait se voir accorder la priorité sur la défense par chaque pays de l'AELE de ses positions propres. Une surveillance autre que politi-

que de la CE n'était plus envisageable, de même qu'une participation directe des représentants des pays de l'AELE aux comités communautaires.

Il s'agissait dès lors de rechercher des modes de coopération aussi étroits que possible. En revanche, les ministres convinrent d'attendre de pied ferme les propositions de la CE sur la pêche et de poursuivre les discussions bilatérales sur l'agriculture. En outre, ils réaffirmèrent le caractère strictement bilatéral des négociations sur le transit alpin.

Malgré le rapprochement des positions enregistré lors de la réunion ministérielle du 19 décembre 1990 sur certains points du chapitre institutionnel, un travail énorme restait à accomplir, qui allait mobiliser l'énergie des négociateurs durant les mois de mars et d'avril 1991. Ainsi la Cour de Justice du futur EEE: la CE soumit une proposition présentant une Cour EEE formellement intégrée à la CJCE, sans accès ouvert aux tribunaux nationaux pour des requêtes en interprétation de l'accord, ni compétence de poursuivre une partie contractante pour violation de ses engagements. Cette approche ne pouvait être partagée par les pays de l'AELE, qui voyaient dans une cour indépendante une condition essentielle de l'équilibre de l'accord. Quant au processus décisionnel de l'accord, la CE fit savoir qu'elle ne pouvait améliorer ses offres successives, à savoir des consultations d'experts, une information et des consultations soutenues au sein de l'organe mixte de l'EEE et un droit d'évocation en tout temps permettant aux pays de l'AELE de soulever toute question les intéressant. A l'issue de ce processus, les parties s'accordaient sur le principe d'une prise de décision par consensus (CE + AELE) mais leurs positions divergeaient sur les conséquences d'une impossibilité de parvenir à ce même consensus: les pays de l'AELE - et notamment la Suisse - estimaient que chacun d'entre eux devait pouvoir refuser de souscrire à une nouvelle règle EEE, sans que cette décision n'ait de conséquences pour ceux des pays de l'AELE qui seraient prêts à adopter la règle en question ("individual opting-out"). La CE de son côté invoquait le principe des "deux piliers" et l'homogénéité de l'EEE pour rejeter ce qu'elle considérait comme une forme d'intégration "à la carte": à ses yeux, seul l'ensemble des pays de l'AELE pouvait entraver l'émergence du consensus ("collective opting-out"), hypothèse qu'elle jugeait d'ailleurs à même de compromettre l'équilibre général de l'accord et, partant, susceptible d'appeler des mesures afin de rétablir celui-ci.

Outre le chapitre institutionnel, les questions en suspens restaient nombreuses et la nécessité d'une nouvelle impulsion politique se faisait clairement sentir: les périodes transitoires réclamées par les pays de l'AELE étaient toujours - en dépit de leur révision à la baisse - jugées trop longues et trop nombreuses par la CE. L'offre agricole soumise par les pays de l'AELE était quant à elle considérée comme insuffisante par la CE, qui souhaitait des concessions préférentielles dans le cadre multilatéral de l'EEE, assorties d'une clause évolutive garantissant la poursuite de l'ouverture des marchés agricoles des pays de l'AELE. Les règles en matière de protection de l'environnement, le mécanisme de surveillance des normes EEE de concurrence et le fonds de cohésion - dont le principe même n'était pas encore admis par certains pays de l'AELE - constituaient autant de domaines où les négociateurs ne pouvaient à eux seuls parvenir à un accord.

La réunion ministérielle conjointe des 13 et 14 mai 1991 à Bruxelles s'ouvrait ainsi dans une atmosphère de crise: l'échéance du mois de juin apparaissait de plus en plus difficile à respecter, tant étaient nombreuses les questions à trancher.

Dans le dossier institutionnel, les pays de l'AELE se trouvaient devant une alternative: soit ils restaient fermes dans la défense de leurs positions communes, au risque de prolonger indûment les négociations, voire de mettre en péril la conclusion de l'accord, soit ils mettaient certaines de leurs exigences en veilleuse afin de faciliter les travaux tout en réservant leur jugement final sur l'équilibre global de l'accord. Comme l'importance des institutions de l'EEE n'était pas appréciée de la même manière par tous les pays de l'AELE, ceux-ci optèrent pour le second terme de l'alternative: ainsi le point 4 de la déclaration ministérielle du 14 mai 1991 rappelle-t-il "qu'un accord final est subordonné à une solution acceptable pour les deux parties à toutes les questions faisant l'objet des négociations tant de fond que d'ordre institutionnel, ainsi qu'à un équilibre général des avantages, des droits et des obligations". La mise sur pied de groupes à 19 (pays de l'AELE + CE) pour l'élaboration des futures règles de l'EEE est désormais définitivement écartée. La CE accepte cependant d'associer les experts des pays de l'AELE aux consultations qui ont lieu durant la phase préparatoire de ses propositions législatives au Conseil des ministres de la CE. La déclaration fait en outre état de plusieurs compromis: la poursuite de la libéralisation des échanges

agricoles se fera sur une base bilatérale, le principe d'un fonds cohésion financé par les pays de l'AELE est admis et l'EEE sera doté d'une cour indépendante, aux compétences toutefois plus restreintes que les pays de l'AELE l'eussent souhaité. Enfin, l'accord comportera une seule clause de sauvegarde générale assortie de déclarations unilatérales par lesquelles les pays de l'AELE pourront apporter certaines précisions sur son application.

Les ministres et chefs de gouvernement des pays de l'AELE, réunis à Vienne du 22 au 24 mai, constatèrent que la réunion de Bruxelles avait permis de trouver "des solutions à la plupart, mais non à toutes les questions-clé". Le dossier institutionnel était désormais considéré comme réglé, du moins dans ses grandes lignes et sous la réserve de l'appréciation finale par les parties du résultat des négociations. Les ministres rappelèrent en revanche leur rejet du lien entre l'accès au marché et l'accès aux ressources pour les produits de la mer: la pêche restait le dossier dans lequel les positions étaient les plus éloignées. En outre, l'examen du mécanisme financier du fonds de cohésion - dont la réunion de Bruxelles avait admis le principe - ne faisait que commencer. Enfin, les aléas des négociations bilatérales sur le transit alpin, entre la CE et la Suisse et l'Autriche, continuaient de faire peser une lourde hypothèque sur le sort de l'EEE.

Le HLNG se consacra durant les semaines qui suivirent à la préparation d'une nouvelle liste de questions à trancher par les ministres lors de la prochaine réunion ministérielle. Eu égard au caractère à la fois spécifique et délicat du dossier de la pêche, il fut décidé que ces discussions se poursuivraient entre la CE et la Norvège et l'Islande. Pour l'ensemble des autres questions laissées ouvertes, le temps manquait pour aboutir avant l'été à un accord détaillé sur l'ensemble des aspects techniques. Il s'agissait dès lors de jeter les bases d'une entente sur les problèmes principaux, dans l'espoir qu'une impulsion finale des ministres permettrait aux négociateurs d'achever leur travail dans les semaines qui suivraient la réunion ministérielle.

La réunion ministérielle entre les pays de l'AELE, la CE et ses Etats membres qui se tint à Luxembourg le 18 juin 1991 ne permit pas d'atteindre les résultats espérés. Une solution politique au problème de la pêche sembla se dessiner, sur la base d'une offre norvégienne dont la CE prit connaissance en émettant des réserves d'ordre technique. Il en alla de même pour les

périodes transitoires dans le secteur immobilier et en matière de libre circulation des personnes. En revanche, aucun accord ne put intervenir sur le montant du fonds de cohésion, les conditions de la participation des pays de l'AELE aux politiques communautaires d'accompagnement et certains aspects du chapitre institutionnel, les conditions de l'entrée en vigueur de l'accord notamment. Le dossier du transit alpin ne laissait pas d'être préoccupant: les représentants de la CE firent savoir qu'ils ne parapheraient ni ne signeraient l'accord sur l'EEE en l'absence d'un résultat satisfaisant des négociations bilatérales avec l'Autriche et la Suisse.

Aucune déclaration commune ne fut adoptée à l'issue de la réunion de Luxembourg. Le sort de nombreux points importants restait en conséquence incertain et des différences fondamentales d'interprétation se firent jour rapidement, plongeant ainsi les négociations dans une crise grave. Prévue à l'origine pour le paraphe de l'accord sur l'EEE, la réunion ministérielle conjointe de Salzbourg, le 25 juin, allait devoir être consacrée avant tout à la clarification du contenu de l'accord politique atteint à Luxembourg.

Les ministres des pays de l'AELE et les représentants des CE dressèrent à Salzbourg un bilan du chemin parcouru: ils constatèrent, selon les termes du communiqué transmis à la presse à l'issue de leurs entretiens, que "la majorité des questions de substance, des questions juridiques et institutionnelles" étaient "résolues". Quant aux questions en suspens, ils donnèrent mandat à leurs négociateurs de poursuivre leurs travaux afin de terminer les négociations avant la fin du mois de juillet. Il ne restait toutefois plus que deux séances de négociation jusqu'à la pause d'été et aucun accord politique n'était enregistré sur les questions ouvertes: la pêche et le fonds de cohésion dominaient la scène des travaux, mais de nombreuses divergences subsistaient dans l'ensemble des dossiers des négociations.

## **2.7 De juillet à décembre 1991 : la présidence finlandaise de l'AELE**

Les négociateurs s'attelèrent immédiatement à une double tâche: d'une part, la résolution des deux obstacles principaux à une conclusion des travaux - la pêche et le fonds de cohésion et, d'autre part, la mise au point d'un "paquet" comprenant le règlement de l'ensemble des points de désaccord. Un texte final de l'accord et de ses annexes devait être achevé à la fin du mois, afin

que la Commission puisse le soumettre au Conseil des ministres lors de sa réunion des 29-30 juillet.

Les chefs négociateurs se retrouvèrent le 11 juillet afin d'établir un inventaire exhaustif des questions à régler jusqu'à la fin du mois. Les discussions bilatérales entre la Norvège et la CE sur le dossier de la pêche se poursuivaient sans résultats notables, l'offre norvégienne d'accès à ses ressources n'apparaissant pas suffisante aux yeux de la CE pour justifier un libre accès à son marché des produits de la mer en provenance des pays de l'AELE. Des solutions étaient en vue sur les autres problèmes majeurs en suspens, tels les produits agricoles et le fonds de cohésion, mais le lien de ces dossiers avec celui de la pêche et celui - toujours bloqué - du trafic de perfectionnement passif des textiles entravait tout progrès décisif. En outre, les négociateurs constatèrent leur désaccord sur nombre de questions ouvertes; ainsi la répartition des tâches de surveillance entre la Commission des CE et l'autorité de surveillance des pays de l'AELE et certains aspects encore ouverts du dossier institutionnel.

Le HLNG se réunit dès le 24 juillet 1991 avec l'objectif de terminer les négociations durant les derniers jours du mois. Des discussions intenses et quasi ininterrompues permirent d'élaborer des solutions de compromis sur la plupart des questions encore ouvertes. Le lien entre les divers dossiers - ainsi que la solidarité entre les pays de l'AELE - exigeaient toutefois que toutes les parties donnent leur accord aux compromis élaborés sur chacune des questions. De leur côté, la Suisse et le Liechtenstein, en pourparlers bilatéraux avec la Commission des CE, mirent au point un "paquet" de leurs périodes transitoires concernant les investissements dans le secteur immobilier et la libre circulation des personnes. L'hypothèque que la négociation des accords sur le transit alpin faisait peser sur les discussions en cours put quant à elle être - provisoirement - levée: il fut entendu que les solutions élaborées seraient, le cas échéant, acceptées sous la condition d'un succès à l'automne des négociations bilatérales sur le transit alpin. Leur aboutissement n'était donc plus une condition préalable à un accord politique sur le accord EEE.

Restait le dossier de la pêche. Le libre accès du marché communautaire à leurs produits de la mer constituait un objectif fondamental des pays de

l'AELE, mais la CE jugeait leurs offres en matière d'accès aux ressources insuffisantes pour justifier une telle concession. L'idée d'une libéralisation des échanges à terme et par étapes, assortie d'une clause évolutive, fut mise sur la table. Le compromis élaboré en ce sens par les parties n'obtint toutefois pas l'aval du Conseil des ministres de la CE.

Après un mois d'août consacré à la réflexion, les ministres des pays de l'AELE tinrent une réunion informelle les 8 et 9 septembre 1991. Ils firent le point sur l'état des négociations et tirèrent les conclusions du report du terme fixé au mois de juillet. Il leur apparut indispensable de s'en tenir aux solutions dégagées précédemment et de concentrer leurs efforts sur les dossiers - délicats mais peu nombreux - où aucun accord n'avait pu être atteint. Une issue rapide des négociations exigeait de ne pas remettre en cause les "paquets" de compromis réalisés à la fin juillet. De leur côté, les experts chargés des travaux de rédaction de l'accord travaillaient sans relâche afin de réduire autant que possible le délai séparant la fin des négociations du paragraphe de l'accord.

La réunion du HLNG des 23 et 24 septembre 1991 permit de clarifier nombre de questions d'ordre technique. Les participants furent informés de l'état d'avancement des discussions bilatérales sur la pêche et le transit alpin. Afin de faciliter la recherche d'un compromis, les pays de l'AELE concernés renoncèrent à leur exigence d'un libre accès total de leurs produits de la mer au marché de la CE au profit d'une solution négociée fondant une libéralisation mesurée et différenciée tant de l'accès au marché que de l'accès aux ressources. Quant au fonds de cohésion, les positions des parties divergeaient encore sur la part respective de l'élément don et de l'élément prêt de la contribution des pays de l'AELE. La CE rappelait de son côté qu'elle ne donnerait son appréciation finale sur l'accord EEE qu'au vu du résultat des négociations bilatérales sur le transit alpin.

Au mois d'octobre, les négociations entrèrent dans leur phase finale. Les négociateurs concentrèrent leurs efforts sur les trois grands dossiers en suspens - la pêche, le fonds de cohésion et, parallèlement, le transit alpin - et mirent au point des "paquets" pour l'ensemble des autres questions ouvertes. Ces solutions devaient être prêtes à être adoptées sans réouverture des discussions dès que l'accord politique serait réalisé dans les trois dossiers

cruciaux. L'ultime réunion ministérielle entre les pays de l'AELE et la CE et ses Etats membres se tint à Luxembourg le 21 octobre 1991. D'emblée, les discussions sur l'EEE reçurent une impulsion décisive: après de longues délibérations et des négociations de dernière minute sur diverses questions techniques, le Conseil des ministres des transports de la CE donna son accord aux deux accords bilatéraux sur le transit alpin. Les négociations sur la pêche entre la Norvège et la CE trouvèrent elles aussi un dénouement heureux durant la soirée. Les questions relevant du fonds de cohésion - celles de son montant et son élément "don" - furent par la suite aisément réglées sur la base de solutions dégagées lors des discussions précédentes. Les ministres présents déclarèrent accepter le résultat des négociations.

Tout n'était pas pour autant terminé. Il restait aux négociateurs et aux experts à transcrire dans les textes les solutions contenues dans les divers "paquets" qui avaient ainsi obtenu l'accord politique des ministres. En outre, la cérémonie de paraphe de l'accord, prévue pour le 18 novembre, dut être reportée. La Cour de justice des CE, à qui la Commission avait soumis le 13 août une requête d'avis sur la compatibilité de certaines dispositions de l'accord EEE avec les accords constitutifs des CE, souhaitait obtenir quelques précisions avant de se prononcer.

Lorsque la CE conclut un accord international, il est possible de le soumettre à la CJCE afin qu'elle se prononce sur la compatibilité de celui-ci avec les dispositions des accords communautaires. Si la CJCE conclut à l'incompatibilité de l'accord envisagé, il convient alors de le modifier en conséquence ou de procéder à une révision des accords constitutifs de la CE. Or, la CJCE souhaitait obtenir, avant de se prononcer, l'avis des Etats membres de la CE sur divers points de l'accord EEE. La préparation du paraphe dut être interrompue. Les auditions des Etats membres eurent lieu le 26 novembre et la CJCE rendit un avis négatif le 14 décembre.

Le contenu et les conclusions de l'avis 1/91 de la CJCE sont développés au chiffre 8.42 du présent message. D'une manière générale, la CJCE jugea incompatible avec le traité de Rome le système de contrôle juridictionnel prévu par l'accord EEE, sonnait ainsi le glas de la Cour de l'EEE. La CJCE estima en effet que les finalités et le contexte différents de l'EEE et de la CE rendent impossible une interprétation et une application uniformes du droit

de l'EEE par un organe juridictionnel commun. Selon la CJCE, l'EEE ne vise que "l'application d'un régime de libre-échange et de concurrence dans les relations économiques et commerciales entre les parties contractantes", alors que les objectifs de la CE résident dans une "intégration économique débouchant sur l'établissement d'un marché intérieur et d'une union monétaire. Or, les dispositions de l'accord CEE régissant la libre circulation et la concurrence, loin de représenter une finalité en soi, ne sont que des moyens pour la réalisation des ces objectifs." Le accord CEE, estime la CJCE, ne se borne pas à établir des droits et des obligations réciproques entre ses parties contractantes, mais constitue "la charte constitutionnelle d'une communauté de droit" (consid. 15, 17, 18 et 21 de l'avis 1/91).

## **2.8 De janvier à mai 1991 : fin des négociations et signature de l'accord sous la présidence islandaise**

Au début de l'année 1992, les négociations, qui s'étaient achevées le 21 octobre au niveau politique, furent relancées. Il s'agissait d'aménager le chapitre institutionnel de l'accord EEE en tenant compte des observations de la CJCE. Ces négociations finales, qui aboutirent à un texte approuvé par les négociateurs en chef le 14 février, ainsi que leur résultat, sont décrits aux chapitres 8.43 et suivants du présent message. La Commission des CE soumit les nouvelles dispositions de l'accord EEE à la CJCE pour un second avis, qui, rendu le 10 avril, fut cette fois positif. L'accord EEE put être paraphé le 14 avril et les cérémonies de sa signature eurent lieu à Porto, le 2 mai 1992.

A la même occasion, il fut procédé à Porto à la signature de deux accords internationaux entre les Etats de l'AELE, l'un instituant une autorité de surveillance et une cour de justice AELE, l'autre relatif au Comité permanent des Etats de l'AELE. Conformément à l'article 108 de l'accord EEE, qui reflète la construction à "deux piliers" de l'Espace économique européen, les Etats de l'AELE mettent en place deux institutions à caractère supranational, l'Autorité de surveillance et la Cour AELE qui sont en quelque sorte les pendants de la Commission et de la Cour de Justice des CE. Quant au Comité permanent des Etats de l'AELE, il ne constitue pas à proprement parler une institution nouvelle mais plutôt le prolongement de l'ancienne structure de négociation des Etats de l'AELE (HLNG AELE), structure qui est ainsi appelée à poursuivre ses tâches de coordination entre les Etats de l'AELE

dans le cadre de l'EEE. Ces institutions sont présentées en détail dans le chapitre 10 ci-après.

Enfin, la Suisse et la CE conclurent également à Porto un accord bilatéral concernant certains arrangements agricoles, qui prévoit notamment un meilleur accès réciproque aux marchés pour le fromage. La Suisse accorde en outre des concessions tarifaires sur certains produits dits "de cohésion", c'est-à-dire provenant essentiellement des pays les moins avancés de la CE.

### 3 Structure de l'accord EEE

L'accord sur l'Espace économique européen est composé de cinq parties: il comprend un préambule et 129 articles ainsi que 49 protocoles et 22 annexes qui en font partie intégrante. Les annexes mentionnent environ 1'500 actes juridiques des institutions de la CE dont l'accord EEE étend le champ d'application aux pays de l'AELE. Cette reprise de "l'acquis communautaire pertinent" par les pays de l'AELE constitue la caractéristique fondamentale de l'accord EEE: ce procédé permet à la Suisse et à ses partenaires de l'AELE d'intégrer à leurs propres ordres juridiques une bonne partie des actes législatifs adoptés par la CE depuis sa création. A l'accord proprement dit s'ajoutent les déclarations communes et unilatérales des parties contractantes, les procès-verbaux agréés et trois arrangements particuliers sous forme d'échanges de lettres.

#### 3.1 Présentation des parties de l'accord EEE

##### 3.11 La partie principale de l'accord

Les 129 articles de l'accord EEE reflètent les obligations fondamentales des parties contractantes. Ils consacrent aussi directement des droits et obligations pour les opérations économiques et les particuliers. Une bonne partie des articles de l'accord reprennent la substance, voire le libellé des dispositions du traité de Rome instituant la Communauté économique européenne, manifestant ainsi la volonté des parties contractantes de créer un Espace économique européen homogène. Toutefois, l'accord EEE compte également de nombreuses dispositions originales: ainsi le préambule, de même que les parties I, VII, VIII, et IX, qui relèvent des objectifs propres à l'accord et de son fonctionnement. En outre, compte tenu du fait que l'activité de la CE dans certains secteurs - l'ouverture des marchés publics par exemple - se fonde exclusivement sur des actes des institutions communautaires, il était nécessaire d'insérer dans l'accord EEE des dispositions spécifiques à cet effet (v. le chiffre 7.85). D'éventuelles modifications de la partie principale de l'accord requerraient une procédure similaire à celle suivie pour sa conclusion, soit la réunion d'une conférence diplomatique et la ratification ou l'approbation, après signature, de son résultat par toutes les parties contractantes.

### 3.12 Les protocoles

D'une manière générale, les protocoles de l'accord EEE, à la différence des annexes, n'ont pas pour objet l'intégration de l'acquis communautaire. Ils contiennent des engagements distincts des parties contractantes sur des questions particulières, en relation avec l'accord, son fonctionnement et son champ d'application. Vu leur nombre et leur variété, il est difficile de les classer en catégories. Toutefois, l'article 98 de l'accord EEE distingue implicitement entre les protocoles dont la révision est soumise à la procédure de décision instituée par les articles 97 et suivants de l'accord, et les protocoles dont le contenu ne peut être modifié que suivant une procédure identique à celle de la révision de l'accord lui-même.

Plusieurs protocoles traitent des institutions de l'EEE: la procédure d'arbitrage fait l'objet du protocole 33 et le statut du Comité parlementaire mixte de l'EEE celui du protocole 36. D'autres traitent du fonctionnement des institutions de l'EEE et de leur coopération avec les institutions de la CE (protocoles 23 à 27). Les protocoles contiennent également des solutions propres à certaines parties contractantes (protocoles 5 à 7). A ce titre, les protocoles 15 et 16 méritent une mention particulière: ils contiennent en effet la description des régimes transitoires durant lesquels la Suisse et le Liechtenstein introduisent progressivement dans leur législation l'"acquis communautaire" en matière de libre circulation des personnes et de sécurité sociale. Or, les périodes transitoires différant l'entrée en vigueur de certaines dispositions de l'"acquis communautaire pertinent" se trouvent en règle générale dans les annexes où sont mentionnés les actes communautaires concernés. Comme les périodes transitoires de la Suisse et du Liechtenstein en matière de libre circulation des personnes et de sécurité sociale ne se bornent pas à reporter l'entrée en vigueur de certains actes communautaires, mais instituent de véritables régimes transitoires, dotés de règles propres et d'un calendrier précis, il était indiqué d'y consacrer deux protocoles particuliers.

Eu égard à l'importance de la question, les relations des parties contractantes avec les Etats tiers font également l'objet de protocoles distincts (protocoles 12 et 17). Afin d'alléger le corps du texte de l'accord, plusieurs listes de produits ou d'actes juridiques sont également contenues dans des protocoles

(protocoles 2 et 3, 21 et 31). Le domaine hautement technique des règles d'origine est traité dans le volumineux protocole 4, qui constitue en quelque sorte un accord complet à lui seul, avec 38 articles en cinq chapitres et huit annexes.

### 3.13 Les annexes

Comme nous l'avons évoqué plus haut, l'accord EEE est fondé sur le principe de la reprise de l'"acquis communautaire pertinent" par les pays de l'AELE. Le droit secondaire repris comprend environ 1'500 actes des institutions de la CE - règlements, directives, décisions, recommandations - identifiés par les parties contractantes au cours des négociations et étendus à l'ensemble de l'EEE. Ces actes juridiques précisent le contenu des obligations qu'encourent les parties contractantes au titre des diverses dispositions de l'accord EEE. Ils sont classés, par sujet, dans les 22 annexes à l'accord, dont les articles font à chaque fois référence à l'annexe concernée.

Afin de connaître l'ampleur et le contenu de la législation applicable dans l'EEE, il est donc indispensable de consulter les annexes à l'accord. Certaines de ses dispositions matérielles sont d'ailleurs parfois fort succinctes (v. par exemple les articles 65 et 77) et se bornent à renvoyer le lecteur à une annexe. Les annexes contiennent également, le cas échéant, les périodes transitoires au terme desquelles les actes en question déploient leurs effets juridiques à l'égard d'une ou de plusieurs parties contractantes. Les protocoles 8 (monopoles nationaux), 15 (libre circulation des personnes) et 16 (sécurité sociale) constituent des exceptions à ce principe. Notons enfin que les annexes ne contiennent pas que des actes juridiques contraignants: on y trouve de nombreuses recommandations ou communications des institutions de la CE dont prennent note les parties contractantes de l'EEE. Ces actes ont un caractère interprétatif avant tout et établissent des orientations générales pour la pratique suivie par les institutions communautaires.

Les annexes constituent en outre l'élément dynamique de l'accord EEE. Les actes communautaires repris au titre de l'EEE sont en effet susceptibles d'être modifiés ultérieurement, voire remplacés par de nouvelles dispositions. Il n'était dès lors pas question de convoquer à chaque reprise une conférence intergouvernementale afin de procéder aux amendements correspondants des

annexes à l'accord EEE. Celui-ci prévoit ainsi, aux articles 98 et suivants, la procédure à laquelle les organes de l'EEE ont recours - le cas échéant sous réserve d'approbation interne dans les parties contractantes - pour étendre la nouvelle législation de la CE, avec les adaptations nécessaires, à l'Espace économique européen.

Les quelque 1'500 actes mentionnés dans les annexes de l'accord totalisent environ 12'000 pages de législation. Tous ces actes étant publiés au Journal Officiel des Communautés Européennes (JOCE), il eût été fastidieux d'en reproduire le texte intégral pour les besoins de l'EEE. Les parties contractantes ont en conséquence opté pour la technique de la référence générale: les annexes ne mentionnent ainsi, pour chaque acte juridique, que le numéro du document selon la banque de données de la législation de la CE (le système Celex), son titre intégral et sa référence au JOCE. Par exemple:

- "368 R 1612: Règlement (CEE) 1612/68 du Conseil, du 15 octobre 1968, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté (JO L 257 du 19.10.68, p. 2)".

Le lecteur qui souhaite s'informer du contenu de l'acte en question est donc tenu de consulter, soit le JOCE, soit, le cas échéant, la publication effectuée de manière autonome par un pays de l'AELE (en Suisse: collection de la Chancellerie fédérale). Par ailleurs, il n'existe pas encore au niveau communautaire de recueil systématique de la législation de la CE qui permettrait, comme le Recueil systématique du droit fédéral, de consulter une version mise à jour d'un acte législatif, incorporant toutes les modifications que celui-ci a subies depuis son adoption. Il a donc été nécessaire de mentionner expressément, dans les annexes de l'accord EEE, tous les actes modifiant ou complétant un acte préalablement adopté. Lorsqu'un acte en modifie plusieurs autres, il est mentionné à la suite de chacun d'entre eux.

Les dispositions des actes communautaires répertoriés dans les annexes ne pouvaient évidemment voir leur champ d'application étendu à l'EEE sans que leur texte original ne subisse certaines adaptations. Ces actes contiennent en effet de nombreuses références aux institutions et aux procédures de la CE qu'il a fallu modifier pour les besoins de l'EEE. Ces adaptations sont de trois ordres:

- les adaptations horizontales font l'objet du protocole 1. Elles concernent, sauf dispositions contraires contenues dans les annexes elles-mêmes, l'ensemble des actes mentionnés dans les 22 annexes de l'accord. Afin d'établir le libellé exact de chacun d'entre eux aux termes de l'accord EEE, il convient donc de les lire en conjonction avec le protocole 1. Chaque annexe mentionne d'ailleurs pour mémoire, dans son introduction, les références des actes qu'elle contient à des notions ou procédures propres à la CE et auxquelles s'appliquent les dispositions du protocole 1;
- certaines annexes contiennent en outre des adaptations sectorielles, applicables à l'ensemble des actes qui y sont répertoriés;
- enfin, la plupart des actes ont requis des adaptations spécifiques (compléments de listes, désignation d'autorités des pays de l'AELE, références à l'accord EEE, etc.). En outre, les périodes transitoires durant lesquelles certains actes ne sont pas encore en vigueur pour un ou plusieurs des pays de l'AELE sont considérées comme des adaptations spécifiques et, partant, mentionnées sous les actes auxquels elles se rapportent.

### **3.14 Les déclarations, les procès-verbaux agréés et les échanges de lettres**

Les déclarations communes soulignent en général des points d'interprétation sur lesquelles les parties se sont entendues ou constituent des déclarations d'intention ou des engagements politiques. Elles contribuent à la prévisibilité du fonctionnement de l'accord EEE et de l'attitude future de ses parties contractantes. Il en va de même des déclarations unilatérales, par lesquelles une ou plusieurs parties contractantes soulignent des spécificités ou des intérêts proprement nationaux, s'engagent à adopter certaines mesures ou portent à la connaissance des autres parties leur intention d'adopter, dans des circonstances définies, un comportement déterminé. En outre, les parties contractantes ont rédigé durant les négociations divers procès-verbaux agréés. Ceux-ci ne font pas à proprement parler partie intégrante de l'accord: en posant une interprétation à caractère obligatoire pour les parties contractantes, ils clarifient des questions relatives à certains articles de la partie

institutionnelle de l'accord EEE, ainsi qu'à plusieurs annexes et protocoles. Ils consacrent également l'accord des parties contractantes sur le futur contenu d'actes ou de documents qui seront mis au point ultérieurement. Enfin, les parties contractantes prennent note de trois échanges de lettres entre la présidence islandaise de l'AELE et la Commission des CE, qui mettent au point certains aspects techniques du fonctionnement de l'accord.

Dans une déclaration des gouvernements des Etats membres de la CE et des Etats de l'AELE, les parties à l'accord EEE sont convenues d'ouvrir un dialogue sur les questions de politique étrangère d'intérêt commun. Ce dialogue aura pour but de favoriser des relations plus étroites dans une perspective de réciprocité, des parties à l'accord. Son contenu couvrira les domaines de la politique étrangère au sens large (architecture européenne, conflits régionaux, points importants touchant les organisations internationales, etc.). Il va sans dire que ce dialogue n'entraînera aucune obligation de politique extérieure à la charge des parties entre elles ou vis-à-vis d'Etats tiers. Ce dialogue prendra place, par exemple, à l'occasion des réunions semestrielles du Conseil de l'EEE et pourrait être préparé par les directeurs politiques des ministères des affaires étrangères des Etats parties. Nous considérons cette possibilité additionnelle d'échange de vues comme particulièrement utile.

### **3.2 Structure générale de l'ensemble de l'accord EEE**

Outre le préambule, l'accord se divise en neuf parties, chacune comptant généralement plusieurs chapitres spécifiques. Suivant la répartition de la matière traitée, les protocoles et les annexes à l'accord se réfèrent aux articles, voire aux chapitres correspondants.

- Dans le préambule, les parties contractantes exposent les motivations d'ordre politique et économique qui fondent et justifient leur action commune. Le préambule est ainsi un indispensable outil d'interprétation des dispositions de l'accord.
- La première partie de l'accord (articles 1 à 7) en contient les objectifs et les principes fondamentaux, comme l'interdiction de toute discrimination fondée sur la nationalité (article 4). On y trouve également

certaines définitions (article 2) ainsi que de précieuses instructions sur le mode de mise en oeuvre du droit EEE contenu dans les annexes (article 7 et protocole 35). L'article 6 enfin contient une référence explicite à la jurisprudence de la Cour de justice des CE pour la mise en oeuvre et l'interprétation des dispositions de l'accord et de ses annexes, lorsqu'elles sont identiques en substance aux dispositions correspondantes du droit communautaire.

- La deuxième partie de l'accord (articles 8 à 27) règle la libre circulation des marchandises. Ses dispositions reprennent largement les articles correspondants du Traité de Rome. En outre, la libre circulation des marchandises est traitée dans les protocoles 2 à 14, 42, 46, 47 et 49 et les annexes I à IV.
- La troisième partie de l'accord (articles 28 à 52) traite des trois autres libertés mentionnées à l'article 1: la libre circulation des personnes, des services - y compris les transports - et des capitaux. Il faut y rattacher les protocoles 15 à 20, et 43 et 44 ainsi que les annexes V à XIII. En outre, dans le protocole 29, les parties contractantes s'engagent à renforcer leur coopération en matière de formation professionnelle. L'article 46 est consacré à la coopération en matière de politique économique et monétaire et le protocole 39 définit le terme "ECU" dans le contexte de l'accord.
- La quatrième partie de l'accord (articles 53 à 65) contient les règles applicables dans le domaine de la concurrence et les secteurs apparentés, soit les aides et les marchés publics ainsi que certains aspects de la protection de la propriété industrielle. Ces questions font également l'objet des protocoles 21 à 28 et des annexes XIV à XVII.
- La cinquième partie de l'accord (articles 66 à 77) régit les domaines qui ne relèvent pas directement des "quatre libertés" mais qui constituent un cadre indispensable à leur bon fonctionnement. La CE a légiféré dans cinq domaines qu'il est convenu d'appeler les "politiques horizontales", soit la politique sociale, de la protection des consommateurs, de l'environnement, des statistiques et du droit des sociétés. Les actes communautaires en question sont mentionnés aux annexes XVIII à XXII.

la coopération en matière de statistiques étant traitée spécifiquement au protocole 30.

- La sixième partie de l'accord (articles 78 à 88) traite de la coopération entre les parties contractantes dans les domaines mentionnés à l'article 78. Comme il s'agit avant tout d'actes communautaires non contraignants et de programmes spécifiques de coopération mis sur pied par la CE (les "politiques d'accompagnement"), il n'y a pas d'"acquis communautaire pertinent" et donc pas de reprise de règles communautaires par les pays de l'AELE. Cette partie de l'accord EEE ne comporte dès lors aucune annexe mais établit les règles de la participation des pays de l'AELE aux divers programmes et activités de la CE en la matière. Le protocole 31 régit la coopération entre les parties dans les domaines concernés et mentionne, lorsqu'il y a lieu, les actes communautaires constituant le cadre de l'activité de la CE en la matière. Les aspects financiers de la participation des pays de l'AELE aux activités de la CE sont traités au protocole 32.
- La septième partie de l'accord (articles 89 à 114) contient les dispositions institutionnelles de l'accord. Alors que son contenu matériel est largement inspiré du traité de Rome, l'accord EEE n'en met pas moins sur pied un appareil institutionnel original. La composition et les compétences des divers organes de l'EEE sont traitées en détail, de même que les procédures à suivre en matière de prise de décision et de règlement des différends. Les protocoles 33 à 37 relèvent également du volet institutionnel de l'accord EEE. L'activité des pays de l'AELE dans l'EEE fera en outre l'objet de deux accords distincts entre ceux-ci, l'accord établissant une autorité commune de surveillance et une cour AELE et l'accord instituant un comité permanent des pays de l'AELE. Les compétences de l'autorité de surveillance de l'AELE et la coopération entre celle-ci et les autorités communautaires - la Commission de la CE notamment - dans ses divers secteurs d'activité sont traités dans les protocoles 21 à 27.
- La huitième partie de l'accord (articles 115 à 117) et le protocole 38 établissent le régime du mécanisme financier mis sur pied par les pays de l'AELE (le "fonds de cohésion") afin de réduire les disparités

économiques et sociales au sein de l'EEE et de venir en aide aux régions les plus défavorisées de la CE.

- La neuvième partie de l'accord EEE (articles 118 à 129) contient les dispositions générales et finales du traité. Les protocoles 40, 41 et 45 traitent de diverses questions relevant du champ d'application de l'accord EEE et de ses rapports avec les accords existant entre les parties contractantes.

Le tableau synoptique annexé au présent message (annexe 3) expose de manière détaillée la structure générale de l'accord EEE.

## **4 Appréciation d'ensemble de l'accord**

### **4.1 Appréciation de l'EEE du point de vue politique**

#### **4.11 L'approche EEE par rapport à notre politique d'intégration antérieure**

Notre engagement dans la négociation de l'accord EEE a marqué un tournant de notre politique d'intégration européenne. En décidant de participer à cette négociation, nous avons opté pour une nouvelle approche de l'intégration, même si l'objectif poursuivi par la négociation EEE n'est pas nouveau. Nous avons exposé, dans notre rapport d'information sur la position de la Suisse dans le processus d'intégration européenne du 26 novembre 1990 (voir notamment son chapitre 22), en quoi l'approche EEE se distingue de notre politique antérieure, pragmatique et ponctuelle, et, en même temps, la prolonge:

- la nouveauté tient principalement à la méthode de négociation de l'accord EEE, exclusivement multilatérale; à l'obligation pour les pays de l'AELE de s'exprimer d'une seule voix vis-à-vis de la CE et à la globalité même de la négociation qui a couvert l'ensemble ou presque de nos relations avec la CE. Ce multilatéralisme structuré et cette dimension globale qui ont caractérisé la négociation se retrouvent dans l'accord et resteront, après son entrée en vigueur, la nouvelle marque distinctive de notre politique d'intégration. Nous verrons plus loin quelles conséquences en découlent;
- la continuité réside dans l'objectif même que nous avons poursuivi dans la négociation EEE. Il est resté ce qu'il était dans le cadre de notre politique antérieure: créer entre la Suisse et la CE des conditions-cadre aussi proches que possible de celles d'un marché intérieur et renforcer notre droit de participer à la construction européenne. Il s'agit, par le moyen de l'EEE, de réaliser cet objectif plus rapidement et plus complètement que dans le cadre de la politique précédente.

Nous ne nous sommes pas engagés dans l'approche globale et systématique de l'EEE parce que nous nous sommes rendus compte que la politique d'intégra-

tion suivie auparavant nous menait dans une impasse. Les succès mêmes de cette politique, alors la seule concevable parce que conforme aux paramètres de nos relations avec la CE - mentionnons les quelques 130 accords que nous avons passés avec la CE - seraient là pour réfuter pareille assertion. En réalité, les raisons qui nous ont amenés à accepter l'approche EEE proposée par la CE en janvier 1989 et donc à abandonner, dans une très large mesure en tout cas, la démarche pragmatique que nous avions eue sont d'un autre ordre. Elles découlent de l'analyse que nous faisons alors des perspectives de développement futures des relations entre la CE et les pays de l'AELE. Notre analyse était que la CE, poussée par une nouvelle dynamique et de plus en plus sûre de pouvoir achever la réalisation du Marché intérieur, serait de moins en moins encline, à l'avenir, à traiter bilatéralement et à la carte avec les pays européens non membres entretenant avec elle des relations économiques étroites et souhaitant les développer. Cette évolution était certes déjà perceptible auparavant, notamment dans le cadre du suivi de Luxembourg, mais elle n'avait pas encore acquis toute sa dimension. Nous avons dû nous convaincre que la CE ne pourrait plus que difficilement accepter que les pays de l'AELE passent avec elle des accords sectoriels et puissent tirer avantage de la dynamique du Marché unique dans les seuls secteurs intéressants pour eux. La justesse de cette analyse s'est vérifiée tout au long de la négociation EEE. Il nous a fallu rapidement constater que seul l'acquis communautaire, à peu d'exceptions près, pouvait former la base de l'accord EEE et qu'aucune dérogation permanente à l'acquis ne pouvait entrer en ligne de compte pour sauvegarder les spécificités des pays de l'AELE.

Au fond, cette évolution des relations entre les pays de l'AELE et la CE s'inscrit dans la logique même de l'évolution de la CE: tant que l'intégration de la CE consistait prioritairement à libéraliser les obstacles à la frontière entre ses Etats membres et à renforcer la coopération entre eux, la Suisse a pu se joindre à ce processus de libéralisation et éviter l'impact discriminatoire de la libéralisation intra-communautaire en concluant avec la CE des accords fondés sur les mêmes droits et obligations pour toutes les parties. Mais, du moment que la CE s'est mise à légiférer sur une vaste échelle pour éliminer entre ses Etats membres d'autres obstacles que les obstacles à la frontière, soit les obstacles provenant des différences entre prescriptions nationales relatives à la commercialisation des produits ainsi qu'à l'accès et à l'exercice d'activités économiques, la Suisse s'est trouvée ipso facto dans une

tout autre situation. Comme la CE utilisait l'instrument de l'harmonisation pour parvenir à ses fins, la seule possibilité pour un pays tiers d'éviter l'effet discriminatoire de la libéralisation intra-communautaire était de jouer aussi le jeu de l'harmonisation, autrement dit d'adapter son droit interne aux prescriptions d'harmonisation de la CE.

C'est exactement la voie dans laquelle les pays de l'AELE se sont engagés. Cela explique pourquoi ils ont donné suite à l'offre du président de la Commission des CE du 17 janvier 1989 et accepté l'acquis communautaire comme base juridique du futur accord EEE. La conclusion d'un accord fondé sur les mêmes droits et obligations pour toutes les parties contractantes devenait impossible. Le respect de ce principe n'aurait été possible qu'à deux conditions qu'au fond la CE ne pouvait pas accepter :

- reconnaître juridiquement que les législations nationales des pays tiers étaient équivalentes à celles de ses Etats membres qui ont accepté d'harmoniser leur droit dans le cadre de la CE;
- ou alors, accepter que ses Etats membres harmonisent une nouvelle fois leurs législations nationales, déjà harmonisées dans le cadre de la CE, avec celles des pays tiers.

La CE ne pouvait souscrire à aucune de ces deux conditions, sauf à admettre que le transfert de souveraineté consenti par ses Etats membres ne leur donnait en réalité aucun avantage décisif par rapport aux pays tiers et que l'appartenance à la CE n'était pas un statut privilégié.

Face à cette nouvelle donne de l'intégration européenne, nous ne pouvions persister dans une politique d'intégration pragmatique. Les autres pays de l'AELE étaient fondamentalement d'accord avec la proposition de la CE. Nous ne pouvions que nous joindre au projet EEE que la CE proposait aux pays de l'AELE, sauf à prendre le risque de rester isolés et de ne plus pouvoir défendre efficacement nos intérêts sur le plan européen.

Bien entendu, nous étions conscients également du risque que ferait courir à notre autonomie de décision la participation à un projet de cette envergure, face à une CE poussée par une nouvelle dynamique et de plus en plus

consciente de son rôle central sur la scène européenne. Mais, les pays de l'AELE ne pouvaient pas se dérober à cet appel à la solidarité que la CE leur lançait, au motif que leur autonomie pouvait se voir réduite, un risque au fond inhérent à tout projet de coopération internationale ambitieux. Pour notre part, il nous fallait prendre en compte l'avantage de pouvoir, par notre participation au processus EEE, susciter en Suisse un débat de fond sur l'avenir de notre position en Europe avec, au bout de la négociation, la perspective de pouvoir participer sur une vaste échelle aux bénéfices du Marché unique.

#### 4.12 Appréciation du déroulement de la négociation

Jamais sans doute dans son histoire la Suisse se sera engagée dans une négociation de cette ampleur, aussi complexe et difficile, tant du point de vue technique que politique. La négociation s'est de surcroît compliquée en raison d'un changement important des paramètres sur lesquels s'appuyait le projet EEE à ses débuts, changement survenu dans le courant même des négociations. Alors qu'à l'origine l'EEE était conçu, dans l'esprit même de la CE, comme un moyen durable d'associer les pays de l'AELE au marché intérieur, cette conception a perdu au fil du temps de sa vigueur première. Nous verrons plus loin quelles conséquences, importantes, en sont résultées.

Les facteurs qui ont modifié les conditions-cadre de la négociation et influé de manière décisive sur son résultat final, moins ambitieux qu'on ne l'espérait au départ sur le plan institutionnel, ne viennent pas d'un quelconque affaiblissement de la volonté, tant de la CE que des pays de l'AELE, de coopérer. Leur volonté de poursuivre l'objectif d'établir un EEE global est restée intacte tout au long de la négociation en dépit des aléas inhérents à la mise en place d'un projet de l'envergure et de la complexité même de l'EEE, soit un accord fondé sur l'harmonisation du droit.

Ces facteurs sont d'un autre ordre et tiennent aux changements survenus en Europe, tant à l'intérieur de la CE qu'à l'extérieur, après le déclenchement du processus EEE. Ce sont les suivants:

- la volonté de la CE de mettre rapidement en place les structures de base d'une Union politique à douze et le lancement, en décembre 1990, des

travaux de la Conférence intergouvernementale chargée de cette réalisation;

- les bouleversements profonds dont le centre et l'Est de l'Europe ont été le théâtre depuis 1989 et qui ont conduit par la suite à l'établissement de nouvelles relations entre les pays européens (charte de Paris du 21 novembre 1990 pour une nouvelle Europe).

Ces développements se sont répercutés très concrètement sur le terrain de la négociation EEE: la CE, le principal acteur de cette négociation, a modifié sa position de départ, telle que l'avait notamment exposée le président de la Commission dans son discours du 17 janvier 1989 lorsqu'il proposait aux pays de l'AELE de "rechercher une nouvelle forme d'association qui serait plus structurée sur le plan institutionnel avec des organes communs de décision et de gestion...". Engagée précisément depuis décembre 1990 dans une phase de restructuration institutionnelle interne de grande ampleur et soucieuse de sauvegarder sa cohérence interne face au processus de rapprochement Est-Ouest, la CE est devenue intransigeante sur le maintien de son autonomie, excluant la création entre elle et les pays de l'AELE d'organes où les décisions seraient véritablement préparées et adoptées en commun.

Un autre facteur a été l'annonce faite par le gouvernement suédois, en automne 1990, que la Suède présenterait sa candidature à l'adhésion à la CE, ce qui est chose faite depuis le 1er juillet 1991. Elle a eu un impact important sur la négociation. Car elle a contribué à modifier la perception de l'EEE que l'on avait jusque là et qui était celle d'un EEE comme solution "sui generis" à l'intégration européenne.

Ces facteurs ont influencé à ce point la négociation que son résultat final, l'accord tel que nous l'avons signé, présente des différences notables sur le plan institutionnel par rapport à celui que nous avons à l'esprit lorsque nous avons entamé la négociation.

#### **4.13      Appréciation de l'accord EEE pour lui-même**

L'accord EEE devrait nous permettre de participer au Marché intérieur de la CE dans des conditions proches de celles d'un Etat membre de la CE.

Quelques domaines du marché intérieur de la CE n'ont pas été repris dans l'accord EEE, ne l'ont été qu'en partie ou l'ont été sous une forme modifiée. Ainsi, les dispositions de l'acquis relatives à l'Union douanière et à la politique commerciale commune n'ont pas été reprises. D'une façon plus générale, les dispositions de l'acquis relatives aux relations entre la CE et les Etats tiers n'ont pas été reprises telles quelles, mais selon des modalités qui sauvegardent le treaty making power des pays de l'AELE. En outre, la politique agricole commune, l'harmonisation fiscale et l'objectif d'une élimination complète des contrôles aux frontières n'ont pas non plus été inclus dans l'accord EEE. Quant aux développements de la CE qui vont au-delà du marché intérieur et de ses politiques d'accompagnement, soit l'Union économique et monétaire et l'Union politique (traité signé à Maastricht le 7 février 1992), ils restent également en dehors du champ de l'EEE.

L'accord EEE, bien qu'il ne reprenne pas la totalité de l'acquis communautaire, nous permettra de participer à ce qui forme aujourd'hui le noyau dur de l'intégration européenne. Non seulement il devrait assurer à notre économie un degré d'intégration élevé au marché unique, mais aussi servir de plate-forme normative pour développer notre intégration à l'Europe communautaire après le 1er janvier 1993. Car dans les domaines couverts par l'accord, l'EEE est appelé à se développer selon le même rythme que la CE et conformément au processus de décision prévu dans l'accord. En outre, comme le prévoit la clause évolutive de l'accord, le champ d'application de l'accord peut être étendu à de nouveaux domaines conformément aux règles ordinaires du droit international.

L'accord EEE devrait avoir pour conséquence essentielle de donner à nos ressortissants et à nos entreprises la possibilité de tirer parti des conditions-cadre non discriminatoires, en vigueur dans la CE dès le 1er janvier 1993, dans une même mesure que les ressortissants et les entreprises des Etats membres de la CE.

L'accord EEE tient compte des difficultés particulières que la reprise de l'acquis communautaire peut provoquer, dans les pays de l'AELE ou certains d'entre eux, dans les domaines où leurs conditions-cadre internes traduisent des préoccupations nationales spécifiques ou sont très différentes de l'acquis pour d'autres raisons. En ce qui concerne la Suisse, cela vaut en particulier

pour la libre circulation des personnes, l'acquisition d'immeubles par des personnes domiciliées à l'étranger et la protection de l'environnement dans les domaines où nos prescriptions sont plus sévères que celles de la CE. Dans ces cas-là, l'accord prévoit des délais ou des arrangements transitoires. Le but est de différer l'application de telle ou telle règle de l'EEE, le temps pour nous d'adapter nos conditions-cadre internes sans à-coups ou pour la CE de développer ses propres règles jusqu'au point où l'harmonisation pourra se faire sans difficultés dans le cadre de l'EEE. Les pays de l'AELE auront aussi la possibilité de recourir aux clauses de sauvegarde de l'accord si des déséquilibres graves devaient survenir dans son application après l'écoulement des délais transitoires.

Nous pouvons dire d'une façon générale que, sur le plan de son contenu matériel, l'accord EEE correspond largement à ce que nous attendions de la négociation lorsqu'elle a commencé. Nous exposerons plus loin quelles conséquences, fondamentalement positives, nous en attendons pour notre économie et notre société.

L'accord EEE est un instrument adéquat pour une politique d'intégration dont l'objectif est essentiellement d'ouvrir à nos citoyens et à nos entreprises l'accès au marché unique, un objectif légitime en tant que tel. En revanche, si nous voulons pour l'avenir obtenir le droit de participer pleinement à la construction européenne, l'accord EEE ne répond pas à notre attente. Cela vient de la structure institutionnelle qu'il établit et qui est appelée à remplir les fonctions nécessaires à une bonne application de l'accord et au développement ultérieur de ses règles. Elle est exposée en détail dans le chapitre 8 du message. Ses principales caractéristiques sont les suivantes:

- la structure de l'EEE est fondamentalement celle d'une association des pays de l'AELE aux procédures institutionnelles de la CE. Conséquence principale, l'évolution future de l'EEE sera pour l'essentiel déterminée par la CE; les pays de l'AELE pourront néanmoins exercer une influence sur cette évolution par le biais de procédures de consultation;
- la structure de l'EEE est en outre organisée selon un système dit à "deux piliers", la CE d'un côté, les pays de l'AELE de l'autre. D'une

façon générale, dans le cadre de l'EEE, les pays de l'AELE se présentent vis-à-vis de la CE en tant que groupe et non pas individuellement.

Ces caractéristiques fondamentales de la structure institutionnelle de l'EEE ne sont pas celles que nous espérions au départ du processus EEE et que tous les pays de l'AELE envisageaient alors. Nous avons essayé, tout au long de la négociation, de faire prévaloir une construction institutionnelle fondée sur les mêmes droits et obligations pour toutes les parties (notamment, un véritable mécanisme d'adoption en commun des décisions) et une organisation à deux piliers moins systématique (notamment une juridiction EEE et une autorité de surveillance EEE, la possibilité pour les pays de l'AELE de s'exprimer individuellement vis-à-vis de la CE). Nous vous avons exposé dans le chapitre précédent pourquoi la négociation s'est dirigée vers la conclusion d'un accord créant un EEE qui ne correspond qu'en partie à nos objectifs institutionnels initiaux.

Que l'accord EEE ne respecte pas dans tous ses éléments le principe des droits et obligations réciproques des parties contractantes, qu'en particulier l'accord EEE ne prévoit aucune co-décision, c'est un fait. Au fond, l'accord reflète la réalité européenne d'aujourd'hui et le rôle moteur que joue la CE dans le processus en cours pour établir une nouvelle architecture européenne. Mais nous ne pouvons pas en déduire pour autant que l'accord EEE ne confère pas aux pays de l'AELE des droits et des garanties leur permettant de faire entendre leur voix. La structure institutionnelle à disposition devrait nous permettre d'influencer - mais non pas de co-déterminer - l'évolution future du droit de l'EEE.

Présentés de manière groupée et en résumé, les droits les plus importants que l'accord EEE confère aux pays de l'AELE sont les suivants:

- le droit de consultation et d'information durant la phase de préparation des nouvelles règles communautaires pertinentes pour l'EEE;
- le droit d'évocation individuel, ou droit individuel de soulever un problème au niveau politique approprié et à tout moment du processus de décision, soit notamment le droit individuel de faire valoir leurs intérêts dans un Conseil des ministres à 19;

- le droit individuel de s'opposer (veto) à la prise d'une décision EEE et d'exiger l'ouverture d'une négociation en vue de trouver une solution mutuellement acceptable, l'exercice de ce droit pouvant conduire à une suspension provisoire de la partie de l'accord concernée, pour l'ensemble des pays de l'AELE;
- le droit de participer aux comités de la CE chargés de gérer des programmes auxquels les pays de l'AELE participent financièrement;
- le droit d'exiger de la Commission des CE qu'elle consulte des experts provenant des pays de l'AELE au moment de la préparation de projets de règles communautaires pertinentes pour l'EEE;
- le droit pour les pays de l'AELE d'utiliser leurs procédures législatives nationales dans le cadre du mécanisme d'adoption des règles EEE nouvelles ou modifiées.

Le degré d'efficacité des mécanismes institutionnels de l'EEE dépendra beaucoup de la qualité de la coopération qui devrait se développer dans la pratique entre les pays de l'AELE et la CE. Nous pourrions en juger plus précisément lorsque les institutions EEE commenceront à fonctionner.

Si nous comparons ce volet institutionnel de l'EEE avec son contenu matériel, il nous faut conclure que l'accord dans son ensemble ne consacre un équilibre entre avantages, droits et obligations qu'à la condition d'admettre que les avantages surtout économiques de l'accord peuvent compenser une inégalité institutionnelle. C'est un raisonnement que nous pouvons tenir à la rigueur. Toutefois, aussi juste soit-il, nous ne voulons pas nous y cantonner. Car il met sur le même pied deux ordres de valeurs différents. Si nous affirmons cependant que cet accord consacre un équilibre, c'est que nous avons introduit un autre élément dans notre analyse. Nous n'avons pas seulement jugé l'accord EEE pour lui-même, mais aussi par rapport à la position de la Suisse dans le processus d'ensemble de l'intégration européenne dans lequel il s'inscrit. C'est l'objet analysé dans le chapitre suivant.

#### 4.14 **Appréciation de l'accord EEE par rapport à la position de la Suisse dans le processus d'intégration européenne**

##### 4.141 **En général**

L'EEE ne peut pas être jugé pour lui-même uniquement, il doit aussi l'être par rapport au contexte européen où il se place et par rapport à ces autres voies de politique d'intégration que sont:

- le retour à une politique pragmatique et ponctuelle, une option que le Conseil fédéral se refuse à retenir;
- l'adhésion à la CE, qui est l'objectif de notre politique d'intégration.

Les principaux avantages que nous devrions retirer de notre participation à l'EEE sont certes d'ordre économique. Nous vous présentons au chapitre 4.3. en quoi consiste cette contrepartie économique à nos efforts d'adaptation aux règles de l'accord EEE. Toutefois, l'aspect économique n'est pas tout, il nous faut aussi examiner l'effet, fondamentalement positif, de notre participation à l'EEE sur le plan politique. Ne perdons pas de vue que nous ne participerions pas seulement au marché unique et à ses politiques d'accompagnement, mais aussi à une structure de coopération conçue comme une plate-forme appelée à évoluer et apte à soutenir le rythme de développement de la CE dans les domaines relevant du marché intérieur. Dans cette optique, le seul fait de participer aux structures institutionnelles de l'EEE représente un atout politique. Car la gestion et le développement de l'EEE, même menés dans le cadre d'institutions qui ne respectent pas pleinement le principe de l'égalité des parties, ne pourra pas se faire sans une concertation permanente entre la CE et les pays de l'AELE. Des habitudes de coopération vont donc se développer avec le temps et, comme nous l'a montré l'expérience de la négociation EEE, une dynamique de groupe devrait se créer. Les pays de l'AELE qui participeront à ce réseau de coopération avec la CE auront la possibilité d'accumuler un capital d'expériences de l'intégration et, finalement, de développer avec la CE des relations plus intenses que celles qu'on peut concevoir à partir d'une lecture purement juridique des dispositions institutionnelles de l'accord EEE. Vue sous cet angle, la clause évolutive des dispositions finales de l'accord, voire la formule de dialogue politique

instituée par l'accord, pourraient être le point de départ de développements intéressants dépassant le seul cadre des quatre libertés et des politiques d'accompagnement.

De ce seul point de vue politique, l'accord EEE devrait aussi avoir un effet positif sur le plan interne. Il devrait contribuer à développer notre compréhension des convergences qui existent entre notre culture politique et les principes fondamentaux qui guident l'intégration européenne. La collaboration avec la CE qui va se développer dans la pratique après 1992 devrait contribuer à renforcer chez nous l'idée qu'en dernière analyse l'intégration européenne repose sur un système de valeurs que nous partageons et qu'elle correspond au fond à notre propre idéal d'une Europe construite sur les principes du pluralisme démocratique, des droits de l'homme, de la prééminence du droit, de l'économie de marché et de la justice sociale.

Un autre intérêt que présente pour nous l'accord EEE est son caractère global. Il est appelé à régler et restructurer, à quelques exceptions près, l'ensemble de nos relations avec la CE. Cette approche globale de l'EEE est importante pour nous face à une CE qui a elle-même opté pour une approche globale de son intégration à douze et qui, de surcroît, préfère aujourd'hui développer ses relations avec les pays tiers européens qui souhaitent se rapprocher d'elle sur la base d'une harmonisation de leur droit national par rapport au droit communautaire. En choisissant la voie de l'EEE nous obtenons la garantie que notre politique d'intégration d'après 1992 couvrira l'ensemble, ou peu s'en faut, de nos relations avec la CE. En outre, nous pourrions la maintenir en adéquation avec l'évolution de la CE dans ces domaines-là. En effet, le parallélisme établi par l'accord entre les développements de la CE et ceux de l'EEE est une garantie d'homogénéité future de l'EEE et d'évolution euro-compatible de nos conditions-cadre internes. On peut partir de l'idée que le droit de la CE pertinent pour l'EEE devrait se développer dans la plupart des domaines d'une manière qui ne heurte pas nos intérêts essentiels: déjà au cours de la négociation EEE qui a abouti à une large reprise de l'acquis communautaire, soit l'essentiel du droit du marché intérieur, créé depuis la fondation de la CE, nous avons pu nous convaincre qu'aucune exception permanente à l'acquis communautaire n'était absolument indispensable pour couvrir nos spécificités économiques et sociales et que des arrangements transitoires, combinés avec la possibilité de recourir à une

clause de sauvegarde, pouvaient suffire. Rien n'indique qu'il ne devrait pas en aller de même après 1992. Non pas que le droit communautaire du marché intérieur cesserait alors de se développer; car il continuera à devoir être adapté à l'évolution économique et sociale et aux préoccupations liées à la protection de l'environnement. On peut toutefois penser que le marché intérieur achevé, la reprise par les pays de l'AELE de l'acquis développé par la CE devrait être un processus évolutif que nous aurions le temps d'assimiler et qui ne devrait pas avoir l'ampleur et la soudaineté de celle qui se produit par l'entrée en vigueur de l'accord EEE. L'assimilation devrait être en outre plus facile, car elle se produirait à partir d'une base juridique nationale devenue euro-compatible par l'entrée en vigueur de l'accord. Et, si des problèmes devaient malgré tout survenir, nous aurions à disposition, en dernier ressort, les moyens de droit que nous donne l'accord EEE.

#### **4.142 L'EEE et le retour à une politique d'intégration pragmatique et ponctuelle**

Face à ce que pourrait nous apporter le retour à une politique d'intégration pragmatique et ponctuelle, ces avantages de l'EEE sont encore plus évidents. Nous tenir à l'écart de l'EEE pour emprunter la voie de la coopération pragmatique et ponctuelle avec la CE ne serait pas sans effets sur notre position en Europe. Nous ne pourrions pas éviter un certain isolement de la Suisse dans le cadre de l'intégration européenne. Alors qu'une telle politique était parfaitement indiquée avant 1989 - elle était d'ailleurs la seule possible à cette époque-là pour un pays qui ne souhaitait pas adhérer à la CE -, elle ne cadre plus avec la réalité européenne d'aujourd'hui, à un moment où le phénomène de l'intégration traverse une nouvelle phase d'expansion et d'accélération.

Cet isolement se ferait sentir sur le plan économique (voir chapitre 4.3), mais aussi sur le plan politique. Nous nous placerions à contre-courant de l'évolution européenne et, assez rapidement, nous nous trouverions dans une situation inconfortable. Les caractéristiques probables de cette situation seraient les suivantes:

- la crédibilité de la Suisse en tant que partie prenante au processus d'intégration européenne pourrait s'en trouver diminuée. Nous aurions

de la peine à maintenir, tant à l'égard de la CE qu'à l'égard des Etats non membres de la CE, européens ou non, l'image d'une Suisse sûre de sa vocation européenne et attachée à la traduire dans les faits. L'intérêt que présente la Suisse pour la CE et pour les pays tiers, et surtout le capital de confiance que nous avons su nous constituer tout au long du processus de construction européenne, pourraient s'en trouver entamés;

- après avoir participé de manière aussi active à une négociation de l'ampleur de l'EEE, le retour à une approche européenne pragmatique et ponctuelle pourrait être interprété par la CE, mais aussi par les pays d'Europe centrale et orientale qui seraient intéressés à engager avec la CE une coopération du type de l'EEE, comme un manque de solidarité européenne. Nous devrions compter que la disposition de la CE à développer avec nous une coopération pragmatique et ponctuelle serait moindre qu'avant le déclenchement de la négociation de l'accord EEE;
- la possibilité pour la Suisse d'exercer une influence sur le processus d'intégration européenne s'en trouverait réduite. Quel que jugement que l'on puisse porter sur les institutions de l'EEE, elles nous permettraient en tout cas de défendre nos intérêts, dans le cadre de l'intégration européenne, de manière plus systématique que celles sur lesquelles s'appuyait notre politique d'avant la négociation EEE. Il ne faut pas s'attendre à ce qu'un retour à une politique pragmatique et ponctuelle, même réussi, puisse nous procurer des moyens plus efficaces d'influer sur le cours de l'intégration que ceux de l'EEE;
- la possibilité d'obtenir de la CE, par le biais d'une politique pragmatique et ponctuelle, plus précisément par la conclusion d'accords bilatéraux avec la CE, le bénéfice d'une réciprocité aussi étendue en faveur de nos ressortissants et de nos entreprises, sera difficile à exploiter. Nous pourrions certes atténuer en partie cet inconvénient de n'obtenir de la CE qu'une réciprocité limitée, en procédant de manière autonome à des adaptations de nos conditions-cadre internes pour les rendre eurocompatibles. Mais, notre capacité, aussi réelle soit-elle, à utiliser cette possibilité ne doit pas être surestimée.

Par rapport à la voie de l'EEE, le retour au pragmatisme ne nous permettrait pas pour autant de nous soustraire à l'influence que la CE, de par son poids politique et économique, exercera sur nous comme sur les autres pays européens qui ont des liens étroits avec elle et veulent les développer. La plus grande liberté d'action qui est le principal avantage d'une politique pragmatique et ponctuelle par rapport à l'EEE n'est que relative. L'imbrication de notre économie dans celle de la CE et la densité même de nos relations avec la CE sont devenues telles, et cela dans tous les domaines liés de près ou de loin à l'économie, que nous ne pourrions nous distancer de l'évolution de la CE que ponctuellement. A supposer qu'il puisse être dans notre intérêt de nous soustraire plus systématiquement à l'influence que la CE exerce de facto en Europe et à supposer qu'une telle attitude soit simplement possible, le prix à payer en serait élevé. Cela reviendrait à choisir l'isolement; cela finirait par nous nuire sur le plan économique et risquerait de nous discréditer politiquement.

#### 4.143 L'EEE par rapport à l'adhésion à la CE

Pour pouvoir porter un jugement global sur la valeur de l'EEE, nous devons encore l'analyser par rapport à l'adhésion à la CE. Il s'agit, dans un premier temps, de comparer l'EEE et une appartenance à la CE en mettant en évidence les différences et les analogies entre l'une et l'autre approche. Il faut aussi, dans un deuxième temps, examiner la signification d'un EEE placé en perspective dans le temps face à l'objectif d'une future adhésion de la Suisse à la CE.

L'EEE est bien différent d'une adhésion à la CE, même si les deux approches ont en commun cette conséquence importante de permettre une participation au marché intérieur, étant entendu que cette participation est plus étendue dans le second cas. Une première différence importante vient de ce que l'accord EEE aura, quel que puisse être son développement futur, une incidence moindre sur notre organisation politique, économique et sociale qu'une adhésion à la CE, étant entendu qu'en raison du statut d'Etat associé, même privilégié, que nous confère l'accord EEE, nos droits seront beaucoup plus limités. Plusieurs raisons à cela:

- l'appartenance à l'EEE n'implique aucune adhésion des pays de l'AELE à la finalité politique de la CE, à savoir la création d'une Union politique. Les dispositions du traité de Maastricht du 7 février 1992 qui devraient être progressivement mises en oeuvre dès le 1er janvier 1993 ne sont pas reprises dans l'accord EEE;
- l'accord EEE ne prévoit aucune participation des pays de l'AELE au système monétaire européen, ni à l'union économique et monétaire qui va se mettre progressivement en place;
- notre participation à l'EEE n'aura pas le caractère irréversible d'une adhésion à la CE;
- à la différence d'une adhésion à la CE, l'accord EEE n'aura pas de conséquence sur notre capacité de négocier et de conclure des accords commerciaux avec des pays tiers. Les dispositions du droit communautaire prescrivant une politique commerciale commune (libre circulation des marchandises) ou des actions communes vis-à-vis des pays tiers (application d'une réciprocité collective dans quelques domaines de la libre circulation des services et des capitaux) ne sont pas reprises dans l'accord EEE.

S'agissant des conséquences de l'accord EEE sur notre droit et notre politique de neutralité, nous pouvons confirmer l'analyse contenue dans notre rapport d'information sur l'intégration européenne du 26 novembre 1990. A la différence d'une adhésion, l'EEE n'aura aucune implication du point de vue du droit de la neutralité. Sous l'angle de la politique de neutralité, il ne soulève non plus aucune difficulté dans la mesure où il n'impose aucune obligation qui empêcherait la Suisse, en cas de guerre, de respecter ses devoirs découlant du droit de la neutralité.

L'accord EEE nous accordera moins de droits qu'un traité d'adhésion, mais il nous imposera aussi moins d'obligations et, partant, aura une incidence plus limitée sur nos conditions-cadre internes. Car, si une adhésion à la CE nous donne le droit de participer pleinement au processus de décision de la CE (co-décision), elle nous oblige en même temps à une reprise intégrale du droit communautaire. Des domaines qui devraient soulever des problèmes

dans le cadre d'une négociation d'adhésion n'ont pas été repris dans l'accord EEE, ainsi la politique agricole commune et l'harmonisation fiscale (impôts indirects).

L'incidence de l'accord EEE sur nos institutions internes est moindre que celle d'une adhésion à la CE. Car, à la différence de l'adhésion, l'accord EEE n'entraîne aucun transfert de compétences législatives des autorités nationales à une autorité supranationale. Pour plus de détails, le lecteur se reportera au chapitre 8 du message ainsi qu'à notre rapport sur la question d'une adhésion de la Suisse à la CE (chap. 6).

Il ne suffit pas d'analyser l'EEE et l'adhésion horizontalement, comme nous venons de le faire, pour apprécier l'EEE par rapport à l'adhésion. Il faut aussi apprécier l'EEE en le plaçant en perspective dans le temps face à l'objectif d'adhésion de la Suisse à la CE.

Ce nouvel objectif de politique d'intégration que le Conseil fédéral s'est fixé en octobre 1991 est analysé dans le rapport sur la question d'une adhésion de la Suisse à la CE que nous vous soumettons parallèlement à ce message.

Cette décision du Conseil fédéral a une importante conséquence sur la façon d'envisager l'avenir de notre politique d'intégration jusqu'ici axée prioritairement sur la réalisation de l'EEE. La perspective dans laquelle il nous faut placer l'EEE a désormais changé. Notre participation à l'EEE ne peut plus être considérée comme le dernier mot de notre politique d'intégration. Elle s'inscrit dans notre stratégie européenne en deux temps dont l'objectif est l'adhésion pleine et entière de la Suisse à la CE. Notre participation à l'EEE se présente désormais comme une étape susceptible de nous rapprocher de cet objectif.

Certes, nous avons vu précédemment que ces deux approches, participation à l'EEE et adhésion, sont différentes l'une de l'autre. Mais, il faut aussi remarquer que, échelonnées dans le temps, elles procèdent au fond d'une démarche intellectuelle similaire d'ouverture à l'Europe. Au-delà de leurs spécificités propres, toutes deux s'inscrivent dans la ligne de notre politique d'intégration qui, de tout temps, s'est présentée comme la volonté déterminée de la Suisse de participer toujours plus activement au développement

de l'intégration européenne. N'avions-nous pas écrit, déjà dans notre rapport d'intégration de novembre 1990, que "... nous pouvons considérer notre participation à l'EEE comme une contribution importante de la Suisse à un dessein d'intégration européenne qui, à terme, pourrait, si les circonstances devaient s'y prêter, trouver à se réaliser dans une appartenance de la Suisse à la CE" (chap. 22, partie 2).

Pour bien mesurer toutes les implications de cette stratégie, il faut retenir que nous avons conçu l'objectif d'une adhésion à la CE comme un objectif autonome. Sa réalisation ne dépend pas de notre participation ou non à l'EEE. C'est un objectif que le Conseil fédéral s'est fixé avant même que le résultat définitif de la négociation EEE ne fût connu. Nous exposons dans notre rapport sur la question de l'adhésion les raisons qui nous ont amenés à nous donner un tel objectif. Elles tiennent avant tout à l'accélération du processus d'intégration qui marque de plus en plus notre environnement européen.

De cette stratégie d'intégration européenne en deux temps et de l'autonomie de l'objectif de l'adhésion découlent plusieurs conséquences qu'il nous faut inclure dans l'analyse que nous faisons de l'EEE.

Une première conséquence est d'ajouter à la raison d'être principale de notre participation à l'EEE, qui est de nous ouvrir l'accès au marché unique de 1993, un motif supplémentaire de participer: il s'agit de préparer une adhésion ultérieure à la CE. En effet, l'accord EEE nous amènera à reprendre une partie importante de l'acquis communautaire à reprendre en cas d'adhésion. De larges pans de nos conditions-cadre internes seront par là devenus euro-compatibles. Par notre participation à l'EEE, nous aurons donc dans une large mesure préparé le terrain pour une adhésion. Les différences qui séparent nos conditions-cadre de celles de la CE se seront réduites, de sorte que l'ajustement structurel auquel il nous faudra procéder au moment de l'adhésion sera de moins grande ampleur. A relever sur ce plan que la seule participation à la négociation de l'EEE aura déjà constitué une excellente préparation, de même que l'important effort d'adaptation législative qu'il aura fallu mettre en route, sur le plan fédéral et cantonal, en vue de l'entrée en vigueur de l'accord.

Une deuxième conséquence importante à tirer est la suivante: notre participation à l'EEE n'est pas et ne peut pas être un substitut à l'adhésion à la CE. L'une et l'autre démarches poursuivent des buts différents. Avec l'EEE, il s'agit avant tout de supprimer entre nous et la CE les discriminations et les désavantages, économiques en particulier, liés à la réalisation du Marché unique entre les douze. Le but d'une appartenance à la CE obéit, en plus, au souci de ménager à notre pays une pleine participation aux décisions qui sont prises dans la CE et qui déterminent, sur le plan politique, de la sécurité et économique, l'avenir de l'Europe, et donc aussi notre propre avenir. C'est dans le cadre d'une telle analyse qu'il nous faut placer l'EEE. Il n'est pas dans notre intention d'en rester à une politique d'intégration européenne réduite, pour l'essentiel, à sa composante économique et dépourvue de droit à la co-décision.

Une troisième conséquence: elle concerne l'interprétation à donner d'un succès de l'EEE en votation populaire. Un tel succès ne peut pas à lui seul entraîner le déclenchement d'un mécanisme qui conduirait inéluctablement à une adhésion de la Suisse à la CE. Car l'acceptation de l'EEE, soit d'une étape de notre politique d'intégration, n'emporte pas automatiquement l'acceptation de l'objectif qui est l'adhésion, bien qu'elle puisse conforter cet objectif. Il faut un second référendum populaire obligatoire pour que l'adhésion puisse se réaliser.

Tout comme l'accord EEE, le résultat de la négociation d'adhésion doit faire l'objet d'un référendum constitutionnel. Le parlement, puis le peuple et les cantons, devraient donc avoir l'occasion de se prononcer à deux reprises sur notre politique d'intégration européenne, l'enjeu de la première votation étant différent de celui de la seconde: dans le premier cas, conçu comme une étape, une intégration européenne à prédominance économique, dans le second cas, une intégration européenne complète.

#### **4.15 Appréciation de l'accord EEE par rapport à la politique économique extérieure de la Suisse**

##### **4.151 En général**

Du point de vue économique, l'accord EEE s'inscrit dans les objectifs traditionnels de la politique extérieure de la Suisse qui visent à préserver voire améliorer l'accès au marché pour les produits d'exportation de la Suisse, à renforcer les règles du jeu des relations économiques extérieures et à sauvegarder l'accès pour les investissements suisses à l'étranger. De ce point de vue, les efforts que déploie la Suisse en Europe sont convergents avec ceux qu'elle poursuit dans le cadre multilatéral mondial, au GATT notamment.

##### **4.152 L'accord EEE dans le contexte du système commercial multilatéral du GATT**

Même si l'accord EEE a pour premier objectif d'élargir la contribution de la Suisse à l'établissement de relations intra-européennes structurées et cohérentes, sa conclusion doit également être examinée sous l'angle de la coopération multilatérale du GATT et cela pour cinq raisons :

Premièrement, la CE aussi bien que la Suisse sont parties au GATT et de ce fait liées par les règles multilatérales existantes et celles qui s'y élaborent. Ces règles définissent les paramètres des politiques commerciales de la CE et des autres parties à l'EEE, dont la Suisse, qui conservent leur autonomie dans la définition de leurs relations commerciales à l'égard d'Etats tiers. En d'autres termes, le GATT définit d'ores et déjà certains éléments de base de l'acquis communautaire, ce qui est particulièrement important pour la Suisse - au titre de l'évolution future de l'EEE - en matière des services, de propriété intellectuelle, d'achats publics et d'agriculture. En raison du rôle du GATT en tant que point de référence obligé des politiques commerciales de ses parties contractantes, tout renforcement du système commercial multilatéral permet de prévenir que le renforcement du régionalisme, par la conclusion d'accords du genre de celui de l'EEE, ne conduise à une compartimentation du commerce mondial.

Deuxièmement, en raison de la similarité des objectifs poursuivis par la Suisse en matière de politique économique extérieure en ce qui touche à l'accord EEE d'une part et au renforcement du GATT par le moyen du cycle de l'Uruguay d'autre part, les deux entreprises sont complémentaires plutôt que branches d'une alternative. Dans les deux cas, il y va de la préservation de la position concurrentielle de l'économie suisse sur les marchés extérieurs.

Troisièmement, il y a eu parallélisme entre l'évolution de l'acquis communautaire, des négociations dans le cadre du cycle de l'Uruguay et dans les négociations sur l'accord EEE. Ainsi, les négociations du GATT ont permis de stimuler la recherche de solutions conceptuelles pour la réalisation du marché intérieur, dans le domaine de la propriété intellectuelle par exemple; les efforts visant à réaliser le marché intérieur en matière d'achats publics ont d'autre part constitué les bases de négociation pour l'élargissement du code du GATT sur les achats publics, tandis que les négociations sur les services du GATT ont permis de définir, en partie du moins, les paramètres des relations extérieures de la CE en la matière.

Quatrièmement, le fait que l'accord EEE ne touche que marginalement à l'agriculture a pour conséquence que le GATT demeure l'enceinte privilégiée pour définir les paramètres des politiques agricoles futures de la CE et de la Suisse. De plus, les questions agricoles touchant aux relations entre la CE et la Suisse pourront, à l'avenir, être réglées soit dans le cadre de l'accord EEE sous l'angle de la clause évolutive, soit, comme par le passé, dans le cadre du GATT.

Enfin, toute réforme de la politique agricole de la Suisse stimulée par les résultats du cycle de l'Uruguay, faciliteront la réalisation de l'objectif de la politique européenne de la Suisse, à savoir son appartenance pleine et entière à la CE.

Cinquièmement, l'accord EEE devra faire l'objet d'un examen au GATT et cela au titre de l'Art. XXIV sur les unions douanières et les accords de libre-échange, en tout cas pour ce qui est de ses dispositions relatives aux biens. L'accord EEE contient en effet un traitement plus favorable des Etats qui en font partie et constitue de ce fait une dérogation au principe de la

nation la plus favorisée. Un groupe de travail du GATT devra donc examiner si la conformité de l'accord EEE avec le GATT telle qu'elle est constatée dans le préambule par les parties, correspond également à l'avis des autres parties contractantes du GATT.

Afin de préserver un système commercial multilatéral ouvert, il importe que la Suisse poursuive, dans le cadre de l'EEE et dans celui du GATT, ses efforts en faveur d'un renforcement du système commercial multilatéral.

#### **4.2 Appréciation des effets de l'accord EEE sur nos institutions**

L'accord EEE n'aura qu'un effet limité sur notre ordre institutionnel, car il ne comporte aucun transfert de compétences de nos institutions aux institutions de l'EEE. L'incidence que l'accord EEE aura, malgré tout sur l'exercice de leur pouvoir par nos institutions est, d'une façon générale, de même nature que celle de n'importe quel accord international que nous avons conclu. Elle vient de la limite que tout accord international apporte à l'autonomie de chaque partie contractante et qui se répercute forcément sur le pouvoir des différentes institutions habilitées à agir dans le cadre de cette autonomie.

Les limites que l'accord va apporter à notre autonomie sont cependant plus importantes que celles que nous impose n'importe quel autre accord que nous avons conclu. Cela vient de l'importance et de la complexité de l'infrastructure institutionnelle mise en place et du vaste domaine - pratiquement tout le droit économique - couvert par l'accord EEE.

Les conséquences de l'accord sur notre ordre institutionnel peuvent se résumer de la manière suivante :

- l'accord EEE a des conséquences moins grandes pour les cantons que pour la Confédération, car il porte avant tout sur des matières qui relèvent de la compétence de la Confédération. En outre, la mise en oeuvre de l'accord sur le plan interne pourra s'effectuer sans modification de la répartition actuelle des compétences entre la Confédération et les cantons. Pour les domaines relevant de leur compétence, les cantons tout comme la Confédération, seront tenus de se conformer au droit de l'EEE. Par ailleurs, ils seront associés à la préparation des

positions suisses dans le cadre du développement futur du droit de l'EEE;

- l'incidence de l'accord EEE sur l'exercice de l'initiative et du référendum législatif sera très limitée. Nous envisageons seulement d'inscrire dans la constitution une restriction temporaire du droit de référendum législatif en ce qui concerne les lois qui doivent être adoptées par le Parlement avant l'entrée en vigueur de l'accord EEE pour la mise en oeuvre de celui-ci;
- l'accord EEE n'aura aucune incidence sur l'exercice du référendum en matière de traités internationaux tel qu'il est réglé actuellement;
- l'accord EEE aura une incidence réduite sur les compétences de l'Assemblée fédérale qui pourra se prononcer sur les nouvelles règles EEE lorsque, conformément à nos procédures constitutionnelles, elles entrent dans le champ de leurs compétences. Par ailleurs, elles pourront continuer de légiférer dans les domaines couverts par les règles EEE, étant entendu qu'elles devront se conformer à ces règles. Dans ces domaines, leur pouvoir de légiférer pourra s'exercer, en droit et en fait, essentiellement pour mettre en oeuvre les règles européennes non directement applicables qui relèvent de leur compétence. En droit, les Chambres pourront aussi continuer de légiférer pour adapter le droit suisse au droit européen directement applicable, étant entendu que, dans les faits, elles n'auront guère de marge de manoeuvre;
- dans les matières couvertes par l'accord, le Conseil fédéral ne pourra plus exercer ses attributions internes que dans le cadre des règles fixées par le traité EEE. Cette diminution de son autonomie sur le plan interne sera toutefois largement compensée par une augmentation significative de ses attributions en matière internationale. Car, c'est au Conseil fédéral qu'incombera la responsabilité de représenter la Suisse dans les organes de l'EEE chargés de gérer et de développer le droit de l'EEE;
- les juridictions suisses devront appliquer les règles résultant de l'accord EEE et leur donner la priorité sur les règles nationales contraires. Mais, à cette contrainte de l'activité juridictionnelle va correspondre un

élargissement des compétences des tribunaux suisses qui devront veiller, en sus de leurs activités actuelles, au respect du droit de l'EEE.

L'accord EEE a certes un effet limitatif sur nos institutions, mais il ne porte pas atteinte aux principes fondamentaux de notre ordre constitutionnel, fédéraliste et démocratique. Ses effets sont proportionnés à l'étendue de la matière qu'il règle et, qualitativement, ne vont guère au-delà des effets de n'importe quel traité international que nous avons conclu.

### **4.3 Appréciation de l'EEE du point de vue économique et social**

La réalisation des quatre libertés permettra un accès libre au marché et abaissera les coûts des fournisseurs qui pourront exercer leurs activités sur un marché de l'EEE. Aussi y a-t-il lieu d'attendre des effets tangibles sur la prospérité de la Suisse. Dans une étude qui lui a été confiée par la Confédération, le Professeur Hauser de l'Université de St-Gall prévoit un effet de croissance qui s'élèvera, après un délai d'adaptation de 10 ans, à 4% à 6% du produit national brut. Répartis sur 10 ans, cela correspond à un excédent de croissance annuel de 0,4 à 0,6 point de pourcentage. Cette valeur se situe dans un ordre de grandeur égal à celui que la CE admet également pour ses propres membres, en relation avec le programme du marché intérieur.

Fortement liée à l'économie mondiale et ne disposant que d'un modeste marché intérieur, la Suisse est tributaire d'un libre accès aux marchés. Ce n'est que de cette manière qu'elle peut participer à la division internationale du travail et en tirer profit. Bien que l'économie suisse soit déjà profondément intégrée dans celle de la CE et que les obstacles à la libre circulation des marchandises aient été supprimés dans le cadre de notre accord de libre-échange avec la CE, les conditions d'un marché intérieur sont encore loin d'être remplies dans de nombreux domaines. L'ouverture des marchés déclenchera de nouvelles impulsions de croissance. La croissance supplémentaire résultera d'une utilisation plus efficace des ressources, par le biais par exemple d'une production en grande série sur des lieux de production appropriés. Des ressources libérées peuvent être attribuées à la production d'autres biens et services, et la mobilité des biens et des services pourra se substituer à la mobilité des personnes.

La libre circulation des personnes jouera un rôle déterminant pour cette augmentation de la croissance économique. Elle nécessitera en particulier un ajustement de notre politique concernant les travailleurs étrangers, mais également dans le domaine des professions libérales. Divers experts estiment que cela déclenchera des processus sensibles d'adaptation. Dans ce contexte, on s'attend moins à un afflux important de main-d'oeuvre en provenance des Etats de l'EEE qu'à une amélioration de la structure des qualifications de la main-d'oeuvre étrangère, ce qui entraînera un accroissement de la productivité du travail. Dès lors, certaines branches et régions, qui peuvent jusqu'à présent satisfaire leurs besoins de main-d'oeuvre à des conditions d'engagement relativement favorables, devront offrir à l'avenir des conditions de concurrence plus équitables. Des rapports de travail de brève durée ou saisonniers - jusqu'à 12 mois- seront dorénavant possibles pour n'importe quelle durée.

Dans le domaine de la circulation des marchandises, il convient notamment de mentionner la libéralisation du secteur des achats publics, la politique en matière de concurrence ainsi que la suppression des obstacles non-tarifaires aux échanges. La législation communautaire en matière de concurrence, qui devrait créer des relations de concurrence homogènes, contribuera encore à favoriser l'accès libre au marché. Il serait en revanche faux de ne considérer la pression supplémentaire de la concurrence que comme un risque, puisque de nouveaux marchés vont également s'ouvrir pour les entreprises suisses. La suppression des obstacles non-tarifaires aux échanges, par le biais des prescriptions techniques harmonisées notamment, facilitera l'accès au marché et abaissera, grâce à des économies d'échelle et à la suppression d'examens et de certificats multiples, les coûts résultant pour les entreprises de leur intervention sur un marché en qualité de fournisseurs. Leur compétitivité s'en trouvera améliorée.

Le secteur des achats publics et la politique de concurrence touchent également le secteur des services. Par le passé, ce secteur était en général beaucoup moins couvert par les accords internationaux que celui des marchandises. Outre les deux aspects susmentionnés, la réalisation de la liberté de s'établir à l'étranger et d'y exercer une activité commerciale améliorera en particulier les conditions d'accès au marché pour diverses branches des services, par exemple pour les banques et les assurances. La

reconnaissance réciproque du principe du contrôle par le pays d'origine contribuera à supprimer dans ces branches le dédoublement des tâches et le cumul des taxes; elle permettra en outre de réaliser des économies de coûts. L'accès facilité au marché déclenchera également des changements sensibles pour les professions libérales, dans le domaine des transports et des télécommunications, par la suppression de réglementations qui segmentent le marché. Les consommateurs auront la possibilité d'acquérir des services déterminés à l'étranger, où cela leur est interdit aujourd'hui (possibilité par exemple de conclure des contrats d'assurance). Inversement, des entreprises suisses pourront dorénavant offrir à nouveau depuis la Suisse certains services à l'étranger.

Pour la Suisse, la liberté de la circulation des capitaux porte avant tout à conséquence dans le domaine de la Lex Friedrich. A cet égard, les experts ne prévoient aucun excédent spectaculaire de la demande étrangère sur la propriété foncière en Suisse (voir chiffre 7.52). Pour les investisseurs suisses privés ou institutionnels, la libre circulation des capitaux offrira la possibilité d'optimiser leurs portefeuilles sans restriction à l'échelle européenne. Les entreprises suisses pourront diversifier et éventuellement financer à moindres frais leurs sources de capitaux.

Les incidences économiques de l'EEE ne se limitent toutefois pas à celles qui sont directement liées aux quatre libertés susmentionnées. L'EEE aura également un impact sur la taille des entreprises, la structure économique régionale et les conséquences financières. Enfin, il convient de prendre en compte les incidences sociales.

Une part du gain de prospérité que l'appartenance à la CE entraîne pour ses Etats membres résulte de la meilleure utilisation des économies d'échelle. Les grands marchés permettent de grandes séries de production, qui induisent de leur côté des économies de coûts. La production en grandes séries concerne avant tout des produits homogènes standardisés. Dans ce contexte, les petites et moyennes entreprises se voient exposées à une pression de la concurrence supplémentaire. Cela n'est valable que dans une bien moindre mesure pour les petites et moyennes entreprises qui sont orientées vers la production de spécialités. En fin de compte, l'effet positif résultant du meilleur accès au marché facilité devrait l'emporter pour ces entreprises.

Divers experts s'attendent à un accroissement de la tendance aux déséquilibres régionaux. Ils considèrent que cette évolution résultera avant tout de la suppression de la politique concernant les travailleurs étrangers, qui facilite le recrutement de la main-d'oeuvre étrangère dans les régions de montagne dans le système actuel de contingentement des travailleurs étrangers. Quant à savoir si cette évolution sera imputable à l'EEE, cela dépend de la probabilité de la poursuite de l'ancienne politique concernant les travailleurs étrangers dans le cas où la Suisse ferait "cavalier seul".

L'EEE a également des conséquences financières. Il convient ici de faire la distinction entre les incidences sur les budgets publics d'une part, et les courants financiers entre la Suisse et les Etats de l'EEE, la Communauté notamment, d'autre part. Les modifications du budget de la Confédération ne sont pas toutes liées à un transfert de fonds publics à l'étranger. Ainsi la réduction des droits de douane entre les Etats de l'EEE entraînera-t-elle une diminution des revenus douaniers qui se chiffrera à environ 30 millions de francs par an (voir chiffre 11.11) et donc une détérioration du budget fédéral, sans qu'il n'y ait pour autant de transfert de prestations financières aux autres Etats de l'EEE. Les versements au "Fonds de Cohésion" (60-70 millions de francs) sont en revanche un exemple de dépense supplémentaire de la Confédération, qui correspond intégralement à un transfert de fonds au profit de la Communauté. Les courants financiers entre la Suisse et ses partenaires de l'EEE, la Communauté notamment, ne sont pas pris en compte pour le calcul du bénéfice de prospérité susmentionné de 4 à 6%. Ils sont toutefois d'un montant très faible par rapport à l'amélioration du niveau de vie mentionnée plus haut.

La dernière touche d'un ordre d'économie de marché est représentée par l'organisation concrète du régime économique et des normes juridiques qui sont le fondement de celui-ci. Avec un régime d'économie de marché, on peut convenir d'une organisation différente d'autres objectifs, qui ne sont pas économiques au sens strict du terme. Du point de vue de la Suisse, il est intéressant dans ce contexte de savoir dans quelle mesure l'adhésion à l'EEE nécessiterait l'abandon des valeurs suisses en politique sociale. Dans le large domaine qu'est la politique sociale, la tendance veut plutôt que des postulats issus de milieux des travailleurs et des consommateurs trouvent déjà leurs répercussions dans des directives communautaires dans une mesure plus

importante que ce n'est le cas en Suisse. On ne peut donc pas parler d'un "démantèlement" de l'acquis social en Suisse.

Sur différents points, les répercussions économiques de l'EEE se distinguent sensiblement des incidences d'une adhésion à la Communauté ou de l'option "cavalier seul".

S'agissant des différences entre une participation à l'EEE et une adhésion à la Communauté, les contrôles douaniers dans le trafic de marchandises entre la Suisse et d'autres Etats seront certes facilités par l'EEE mais non pas supprimés intégralement. De même, les règles d'origine seront simplifiées mais non abolies. Inversement, aucune harmonisation des impôts indirects n'est nécessaire dans l'EEE. Vu le maintien des contrôles aux frontières, la Suisse renonce ainsi à une partie des effets possibles sur le niveau de vie d'un marché intérieur intégral. Une autre différence importante réside dans le fait que l'agriculture est très largement exclue de l'EEE. La Suisse ne devra notamment pas reprendre la politique agricole de la Communauté.

En tant que membre de la Communauté, la Suisse devrait -contrairement à ce qu'impliquerait une simple participation à l'EEE- participer à l'Union économique et monétaire européenne. Il en résulterait selon toute probabilité la disparition à terme du franc suisse en tant que monnaie indépendante. On arriverait à une harmonisation des taux d'intérêt suisses par rapport au niveau européen ainsi que des taux de renchérissement dans les différents pays. Il serait cependant faux de prévoir une inflation supérieure à l'avenir, puisque la comparaison de l'évolution du renchérissement en Suisse et en Allemagne pendant les 20 dernières années, par exemple, montre que le renchérissement en République fédérale d'Allemagne se situait en moyenne à environ un demi-point de pourcentage en dessous du renchérissement suisse. Il convient en outre de prendre en considération le fait que la création d'une monnaie unique entraînerait la disparition des risques actuels liés aux taux de change dans la zone européenne.

S'agissant de l'option "cavalier seul", il convient d'examiner un argument auquel il est fréquemment recouru, argument selon lequel la présence de nombreuses entreprises suisses dans la Communauté enlève tout intérêt réel au choix de la stratégie suisse d'intégration. Une telle conclusion peut être

correcte du point de vue de l'entrepreneur dont le bénéfice global peut ne pas être touché directement par l'issue des négociations. Etendue à notre économie nationale, cette conclusion est en revanche erronée. Il faut s'attendre à ce que les entreprises prennent les décisions concernant leurs lieux de production selon la stratégie d'intégration choisie. Des déplacements des lieux de production dans l'option du "cavalier seul" pourraient entraîner des pertes notables en matière d'emplois et de niveau de vie général.

Ces conséquences négatives de l'option "cavalier seul" pourraient en principe être évitées, à deux conditions toutefois. Il faudrait en premier lieu que la Suisse soit fermement résolue à entreprendre les libéralisations nécessaires sans pression extérieure; la CE devrait en outre être prête à nous ouvrir ses marchés - et à les garder ouverts - dans les mêmes proportions que lors de la réalisation de l'EEE. Ce n'est que dans ces hypothèses que l'on pourrait considérer que les coûts liés à l'option "cavalier seul" sont faibles. Il convient toutefois de mettre un grand point d'interrogation derrière ces deux suppositions. A la différence des négociations multilatérales, où l'on négocie sur des principes, la question de l'ouverture réciproque des marchés ferait l'objet de négociations bilatérales. La disposition de la Communauté à ouvrir à la Suisse un marché de 350 millions d'habitants revêtirait alors une importance déterminante.

#### **4.4 Appréciation de l'EEE du point de vue de la politique de l'environnement**

Dans l'accord EEE, certains aspects de la protection de l'environnement occupent un rôle central. Cela découle du fait que la Communauté, organisation avant tout économique à l'origine, s'est développée, après les changements institués par l'Acte Unique Européen de 1987, en une organisation qui attribue une place particulière aux intérêts primordiaux de la protection de l'environnement.

Outre ses dispositions générales relatives aux objectifs, qui se réfèrent en particulier à la concentration et à la stabilisation des relations économiques et commerciales, l'accord EEE met ainsi en place une coopération plus étroite dans le domaine de la protection de l'environnement.

Les dispositions de l'accord EEE relatives à la protection de l'environnement présentent des parallèles évidents avec les dispositions correspondantes du traité CEE.

La politique des parties contractantes en matière d'environnement a pour but, outre la protection de la santé, non seulement le maintien et la protection de l'environnement, mais également son amélioration. Elle préconise en outre une utilisation responsable des ressources. Dans le domaine de l'environnement, il est également prévu d'établir et d'appliquer le principe du pollueur-payeur et de l'action préventive. Il convient en outre de lutter à la source contre les atteintes à l'environnement.

Ces dispositions significatives de l'accord sont complétées par la clause générale contraignante en matière de protection de l'environnement. Cette clause prévoit que les exigences de la protection de l'environnement constituent un élément des autres politiques des parties à l'accord EEE. L'accord EEE ne prescrit dans aucun autre domaine politique une obligation analogue d'intégration générale. Dans sa portée, le statut spécial qui est ainsi conféré à la protection de l'environnement dépasse même celle de l'article correspondant de la LPE en Suisse. L'objectif ainsi posé est celui d'un EEE à composante écologique qualifiée.

S'agissant du domaine classique de la législation sur l'environnement, c'est-à-dire là où la Communauté prend pour base juridique l'article 130s du traité CEE et où il n'y a pas lieu d'attendre des conséquences directes sur le fonctionnement du marché intérieur, l'accord EEE offre à la Suisse la possibilité de prendre des mesures de protection ou de renforcer les mesures existantes.

S'agissant des normes de la protection de l'environnement qui ont un impact sur le marché intérieur, il convient en revanche de distinguer selon que l'accord crée ou non une unification du droit. Dans les domaines non harmonisés, la Suisse peut, tout comme les Etats membres de la Communauté, fonder une mesure qui constitue une entrave à la libre circulation des marchandises sur des intérêts dignes de protection, ainsi entre autres la protection de l'environnement. Il convient alors de s'assurer que cette mesure corresponde aux exigences de la proportionnalité. Les prescriptions

nationales en matière d'utilisation ou d'interdiction des phosphates ou d'autres composants de détergents constituent des exemples de ce type de mesures. Dans les domaines harmonisés en revanche, l'accord EEE empêche un renforcement autonome des normes nationales, car il ne contient pas de disposition analogue à l'article 100a al. 4 du traité CEE. Il faut relever toutefois que les opinions divergent au sein de la CE quant à la portée de cette disposition. Selon l'opinion majoritaire, les Etats membres ne peuvent se référer à cet article que pour maintenir en place des dispositions nationales plus sévères déjà existantes. Une interprétation, qui n'était partagée jusqu'à présent que par une minorité progressiste, part du principe que cette disposition permet également d'édicter des prescriptions nationales plus strictes. A ce jour, la procédure de l'article 100a al. 4 du traité CEE n'a été introduite qu'une seule fois, en relation avec la révision - adoptée par le Conseil de la Communauté le 21.3.1991 - de la directive 76/769/EEE concernant l'interdiction du pentachlorophénol, avec des exceptions limitées dans le temps pour des domaines d'application déterminés. Cette procédure, où s'opposent les deux interprétations possibles de la disposition en question, n'est pas encore terminée.

Il est en outre significatif que l'accord EEE pose le principe d'un niveau élevé de protection de l'environnement au stade des propositions législatives déjà. Un renforcement des normes dans le domaine harmonisé est donc possible, soit par l'obtention des effets souhaités au moyen de taxes écologiques conformes aux dispositions de l'accord EEE, soit par une coopération renforcée avec d'autres Etats au niveau de l'EEE lui-même, soit enfin, quasi comme "ultima ratio", par le recours à la clause de sauvegarde générale, cette dernière possibilité comportant cependant le risque de mesures de rétorsion.

Les annexes à l'accord EEE comprennent des ordonnances et des directives communautaires qui revêtent une importance centrale du point de vue de la protection de l'environnement. En font partie notamment, outre de multiples prescriptions concernant les produits, des domaines réglementés comme la protection des eaux, la pureté de l'air, les produits chimiques, les risques industriels, la biotechnologie, les déchets, la lutte contre le bruit, la conservation de la faune et de la flore, le contrôle de la compatibilité avec l'environnement et l'information sur l'environnement.

Le caractère contraignant des réglementations communautaires reprises au titre de l'EEE correspond aux objectifs fixés dans l'article 189, alinéas 2 et 3 du traité CEE. Dans cette mesure, la Suisse ne sera pas plus mal lotie qu'un Etat membre de la Communauté.

S'agissant des effets qualitatifs de l'adhésion à l'EEE, le but des négociations, à savoir "le maintien d'un niveau national élevé de protection de l'environnement", a été atteint dans l'ensemble. La Communauté, quant à elle, s'est déclarée partiellement prête à mettre en vigueur d'ici 1993 des prescriptions plus sévères en la matière. Dans certains domaines sensibles, des périodes transitoires limitées, voire illimitées dans certains cas isolés, ont été convenues. Il s'agit par exemple:

- de la limitation de la teneur en cadmium des engrais:
- de l'autorisation et de la désignation des pesticides:
- des limitations et des interdictions des substances qui portent atteinte à la couche d'ozone;
- des limitations et des interdictions de la mise en circulation et de l'utilisation de certaines substances dangereuses, de préparations et produits, comme l'amiante, le PCB, le mercure, le cadmium, les composés à base d'arsenic, les composés organo-étains, les piles et divers solvants organiques chlorés.

S'agissant des prescriptions concernant le bruit et les gaz d'échappement pour les véhicules à moteurs ainsi que les déchets, les dérogations limitées dans le temps arrivent à expiration d'ici fin 1994. Il n'y a pas lieu de redouter un abaissement notable du niveau de protection dans les domaines en question. La situation s'améliorera au contraire dans le domaine des prescriptions relatives aux gaz d'échappement des camions. La situation pourrait évoluer de manière défavorable uniquement pour les prescriptions relatives au bruit des motocycles. Il est ainsi prévu qu'on admette en Suisse à partir du 1.1.1995 des vélomoteurs qui ne satisfont probablement pas aux normes suisses existantes aujourd'hui en matière de lutte contre le bruit. On ne peut donc exclure d'emblée une détérioration possible dans ce domaine, quoi-

qu'elle ne puisse pas être chiffrée avec précision, car les méthodes de calcul varient entre elles et/ou parce que les études comparatives font défaut. Dans quelques domaines, la législation européenne en matière d'environnement est même plus développée que la législation nationale correspondante. Il convient par exemple de renvoyer dans ce contexte aux engagements concernant l'information sur l'environnement et aux possibilités de promouvoir des produits écologiques par des incitations fiscales.

Les possibilités d'influence institutionnalisées et l'organisation des procédures de décision revêtiront une importance décisive, au moins à moyen terme, pour le développement du niveau de protection de l'environnement. Dans cette mesure, l'accord EEE n'octroie aux Etats de l'AELE aucun véritable droit d'initiative et de codécision. Les éléments dominants sont en revanche les procédures d'information et de consultation. Les possibilités d'influence élargies dépendent de la possibilité de faire fructifier les contacts informels. Comparée à l'accord EEE, une adhésion à la Communauté signifierait incontestablement un surcroît de responsabilité et d'influence.

Dans son étude sur les effets des divers scénarios d'intégration, présentée en juin 1991, M. Heinz Hauser, professeur à l'Ecole des hautes études économiques, juridiques et sociales de Saint-Gall, est parvenu à une conclusion plutôt optimiste concernant l'environnement, en relation avec l'évolution démographique, la croissance économique ainsi qu'avec le besoin de mobilité et de transport. Même l'adoption intégrale du principe de la reconnaissance réciproque des prescriptions relatives à la production n'entraverait pas de manière impérative la poursuite des objectifs écologiques. Les impôts non-discriminatoires ou les taxes incitatives pourraient par exemple remplacer dans la plupart des cas des prescriptions relatives aux produits sans limiter les compétences nationales. Le trafic de transit constituerait une exception, quoiqu'un allègement des dispositions suisses restrictives en matière de transport routier soit de nature à entraîner un accroissement considérable de la demande.

Par ailleurs, l'influence du marché intérieur sur l'environnement dans la Communauté a été examinée par une "Task Force" ("Environment and the Internal Market"), et présentée dans un rapport demandé par la Commission des CE et publié en 1990 sous le titre: "1992, the Environmental Dimen-

sion". Dans ce contexte, la "Task Force" arrive entre autres aux conclusions suivantes: les risques sont ceux d'un vaste tourisme des déchets, d'un accroissement de l'offre causé par la libéralisation de l'accès au marché en matière de transport de marchandises lourdes et de transport aérien, et d'une évolution de l'utilisation des sols avec des conséquences graves pour l'environnement, entraînée par la suppression des contrôles liés aux achats de terrains. Etant donné que le programme visant à réaliser le marché intérieur pourrait avoir des conséquences négatives notables sur la qualité de l'environnement, il s'avère urgent selon la "Task Force" de prendre des mesures politiques appropriées.

La politique de l'environnement de la Communauté dénote par conséquent un caractère évolutif appuyé.

L'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage mandatera en tout cas des spécialistes extérieurs qui examineront les incidences écologiques de l'intégration européenne sur la Suisse (avec ou sans l'EEE). Les résultats de cette étude devraient être disponibles d'ici le début de l'été 1992. Il est prévu à long terme d'examiner également les incidences sur le plan écologique de l'intégration européenne dans le cadre des programmes "Environnement" du Fonds national suisse pour la recherche scientifique (par exemple dans le module 5 intitulé "Economie et Environnement").

## **5 Arrêté fédéral d'approbation**

### **5.1 Remarques générales**

#### **5.11 Compétence pour l'approbation de l'Accord EEE**

Selon l'article 85, alinéa 5 de la Constitution fédérale, la conclusion de l'Accord EEE et des accords entre les Etats de l'AELE nécessite l'approbation de l'Assemblée fédérale; cette approbation autorise le Conseil fédéral à ratifier ces accords. L'article 89, alinéa 3 à 5 et les articles 118 à 123 Cst. féd. déterminent la forme obligatoire ou facultative du référendum.

Le chiffre 13 (Constitutionnalité) du présent message fait état des raisons qui ont conduit le Conseil fédéral à soumettre ces accords au référendum obligatoire du peuple et des cantons.

#### **5.12 Dispositions constitutionnelles nécessaires**

Etant donné que la conclusion de l'Accord EEE est de toute manière soumise à l'acceptation du peuple et des cantons, l'arrêté d'approbation de l'Assemblée fédérale peut également contenir les adaptations de droit constitutionnel nécessaires à la mise en oeuvre de l'Accord EEE, comme nous l'avions déjà exposé dans notre deuxième rapport sur l'intégration (p. 81).

Nous considérons comme nécessaires les adaptations suivantes du droit constitutionnel:

- l'autorisation accordée à l'Assemblée fédérale (art. 20 DT) d'adopter, sous forme d'arrêtés fédéraux non soumis au référendum facultatif (cf. ch. 54), les modifications du droit fédéral qui doivent nécessairement être arrêtées pour l'entrée en vigueur de l'Accord EEE
- une disposition (art. 21 DT) sur les droits d'information, de consultation et de participation des cantons (cf. ch. 55), comme il l'a été exigé avec insistance par les représentants des cantons.

L'arrêté fédéral d'approbation et les adaptations du droit constitutionnel qui lui sont liées peuvent - pour autant que le principe de l'unité de la matière soit respecté - être soumis au peuple et aux cantons en un seul acte. Le constituant pourra ainsi se prononcer par un seul OUI ou par un seul NON sur la conclusion de l'accord et sur les modifications constitutionnelles nécessaires.

### 5.13 Unité de la matière

L'article 75 alinéa 2 de la loi fédérale sur les droits politiques (RS 161.1) prévoit que l'unité de la matière est respectée "lorsqu'il existe un rapport intrinsèque entre les différentes parties d'une initiative". La notion large de "rapport intrinsèque" laisse une marge d'appréciation à l'autorité compétente.

Le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale ont toujours interprété de manière large l'exigence d'unité de la matière. Jusqu'ici, l'Assemblée fédérale n'a déclaré nulle qu'une seule initiative en raison du non respect du principe d'unité de la matière (initiative populaire contre le renchérissement et l'inflation).

Toutefois, s'agissant de l'Accord EEE et des modifications constitutionnelles qui lui sont liées, il y a lieu de penser que l'exigence de l'unité de la matière ne peut pas être appréciée de la même manière que lors d'une procédure de révision partielle de la Constitution. Dans l'éventualité d'une adhésion à une organisation supranationale ou de la conclusion d'un traité international modifiant la Constitution, l'unité de la matière de toutes les dispositions constitutionnelles touchées par le traité ne pourrait en pratique pas être réalisée dans tous les cas: le traité international ne peut être adopté ou refusé que dans son intégralité. L'unité de la matière doit donc être appréciée au regard du traité, qui peut toucher plusieurs matières réglées au niveau constitutionnel. En conséquence, les adaptations de la Constitution fédérale requises par le traité qui sont intrinsèquement liées à la conclusion du traité peuvent être objet de la même procédure. Pour des raisons politiques toutefois, le Conseil fédéral propose de limiter les adaptations constitutionnelles au strict minimum: seules les adaptations qui découlent nécessairement de la conclusion de l'Accord EEE devront être entreprises simultanément.

ment. Ainsi, la procédure pourra être allégée et l'expression libre et éclairée de la volonté populaire sera garantie de manière optimale. Les articles 20 et 21 DT remplissent les exigences du principe d'unité de la matière, car ils sont nécessaires pour la mise en oeuvre et l'application de l'Accord EEE. L'article 21 DT va certes au-delà de la garantie d'information, de consultation et de participation des cantons dans la mise en oeuvre et le développement de l'Accord EEE; cette garantie s'étend de manière générale aux questions relatives à l'intégration européenne. Nous sommes convaincus que cette garantie se justifie; les questions à venir en matière avec l'intégration européenne seront en rapport étroit avec les effets juridiques et le développement de l'Accord EEE. Les cantons doivent à l'avenir bénéficier, dans les questions qui relèvent sur le plan interne de leur compétence, d'une participation accrue dans la phase préliminaire d'élaboration des décisions. Le Conseil fédéral est d'avis que cette forme de collaboration pratiquée durant les négociations EEE a déjà fait ses preuves.

Il existe également un rapport intrinsèque entre la transformation des droits de douane à caractère fiscal en taxation intérieure (cf. ch. 57) et la conclusion de l'Accord EEE. Le principe d'unité de la matière serait respecté; nous préférons toutefois régler cette question dans le nouveau régime financier.

#### **5.14 Procédure d'adaptation du droit constitutionnel**

Les adaptations du droit constitutionnel liées à la conclusion de l'Accord EEE peuvent être réalisées de deux manières: soit dans l'arrêté fédéral d'approbation, sans révision formelle de la Constitution, soit simultanément par une révision partielle de la Constitution. Cette question s'était également posée lors de l'adhésion à la Société des Nations.

##### **5.141 Arrêté fédéral d'approbation sans révision formelle de la Constitution**

L'Assemblée fédérale avait choisi cette procédure lors de l'adhésion à la Société des Nations. Elle jugea préférable, contrairement à la proposition du Conseil fédéral, de renoncer à une révision formelle de la Constitution et de régler dans l'arrêté fédéral d'approbation, outre la conclusion du pacte, également le droit d'initiative et de référendum en cas de modification ou de

dénonciation du pacte de la Société des Nations (RO (1920) 651/652). La conclusion, comme la dénonciation et le retrait du pacte de la Société des Nations furent, en raison de considérations politiques et non juridiques, soumis au vote du peuple et des cantons, c'est pourquoi ces éventualités n'avaient pas été prévues par le texte même de la Constitution.

Cette procédure pourrait également être choisie pour la conclusion de l'Accord EEE. Une révision formelle de la Constitution pourrait ainsi être évitée. Cette procédure permettrait de souligner que ces adaptations constitutionnelles découlent de la conclusion de l'accord et lui sont indissociablement liées, qu'elles se limitent principalement au rapport avec les Parties contractantes et qu'elles servent la mise en oeuvre de l'accord au niveau interne. Cette approche comporte néanmoins le désavantage de créer du droit constitutionnel matériel sans qu'une révision formelle de la Constitution n'intervienne. De ce fait, ce nouveau droit constitutionnel ne figurerait pas dans le texte même de la Constitution. Il n'en reste pas moins que plusieurs additifs constitutionnels ont déjà été approuvés par voie de révision constitutionnelle sans être intégrés dans le texte même de la Constitution. (voir: RO 1964, 1441; 1960, 1037; 1957, 1057).

#### **5.142 L'arrêté fédéral d'approbation couplé avec une révision partielle de la Constitution fédérale**

Cette procédure avait été proposée par le Conseil fédéral lors de l'adhésion au pacte de la Société des Nations: il était question d'adopter dans la Constitution fédérale un nouvel article 124 qui, outre la conclusion du pacte, devait également régler les questions de modification, de dénonciation et de retrait (FF 1919 IV 649). Une procédure analogue pourrait également être envisagée pour la conclusion de l'Accord EEE. L'arrêté fédéral d'approbation prévoirait qu'une révision formelle de la Constitution serait simultanément entreprise. Cette approche aurait l'avantage de reprendre les dispositions constitutionnelles matérielles dans le texte même de la Constitution. En raison du fait que les dispositions constitutionnelles se limitent, par principe, à la mise en oeuvre de l'Accord EEE, leur insertion dans les dispositions transitoires constitue la solution la plus judicieuse. (voir Mise en oeuvre du droit de l'EEE, rapport du groupe de travail parlementaire du 13 juin 1991,

p. 14). Cela soulignerait en même temps le caractère transitoire de l'Accord EEE.

### **5.143 Choix de la procédure**

Les deux procédures comportent des avantages et des inconvénients. Cependant, elles présentent chacune deux mérites: l'ensemble de la procédure peut faire l'objet d'un seul vote, sans engendrer le risque de résultats contradictoires. De ce point de vue, ces deux procédures constituent les solutions optimales. Le Conseil fédéral propose la variante comportant une révision simultanée de la Constitution. En effet, la reprise du droit constitutionnel matériel dans le texte même de la Constitution permet de mieux satisfaire les principes de sécurité juridique et de transparence. La disposition qui autorise l'Assemblée fédérale à adopter les modifications législatives nécessaires pour l'entrée en vigueur de l'Accord EEE doit rester en vigueur même dans l'éventualité d'une dénonciation de l'Accord EEE. Les arrêtés fédéraux ne pourront en effet rester en vigueur, après une éventuelle dénonciation de l'Accord EEE, que si l'on conserve cette base juridique d'ordre organisationnel, ce qui d'un point de vue pratique représente une nécessité absolue. De même, la disposition prévoyant un droit de participation des cantons dans les questions relatives à l'intégration européenne devra rester en vigueur. La reprise de ces normes dans les dispositions transitoires de la Constitution constitue dès lors une solution judicieuse.

### **5.15 Structure de l'arrêté fédéral d'approbation**

Au regard de ce qui précède, le Conseil fédéral propose la procédure suivante: un arrêté fédéral d'approbation couplé à une révision partielle simultanée des dispositions transitoires de la Constitution fédérale.

Le projet d'arrêté fédéral d'approbation est structuré de la manière suivante:

- **Partie I:** Approbation de l'Accord et octroi au Conseil fédéral de l'autorisation de ratifier (art. 1 et 2 de l'arrêté fédéral d'approbation). Cette disposition ne prend pas place dans la Constitution fédérale.

- Partie II: Révision formelle simultanée de la Constitution: 2 articles additionnels sont repris dans les dispositions transitoires (art. 20 et 21 DT). Actuellement, la Constitution comporte 19 dispositions transitoires.
- Partie III: Référendum du peuple et des cantons. Cette disposition ne prend pas place dans la Constitution fédérale.

## **5.2 Approbation et ratification de l'Accord EEE et des accords entre les Etats de l'AELE (art.1 et 2 de l'arrêté fédéral d'approbation)**

L'article 1 stipule que l'Assemblée fédérale approuve les accords dans leur intégralité; l'article 2, qu'elle habilite le Conseil fédéral à ratifier les accords. Sont ratifiés l'Accord EEE (ch. 5.21) et les accords entre les Etats de l'AELE (ch. 5.22). La procédure concernant les modifications ultérieures des accords ne doit pas être réglée (ch. 5.23).

### **5.21 Approbation de l'Accord EEE**

Cet accord comprend (art. 2 et 119 AEEE):

- l'accord principal
- les 49 protocoles à l'accord
- les 22 annexes à l'accord
- les Parties contractantes ont en outre adopté dans l'acte final 30 déclarations communes des Parties contractantes ainsi que 2 déclarations spécifiques de différentes Parties contractantes; elles ont également pris acte de 3 arrangements, adopté le procès-verbal agréé des négociations qui a force contraignante et pris acte de 39 déclarations unilatérales ou multilatérales (cf. ch. 92).

## 5.22 Approbation des accords entre les Etats de l'AELE (cf. ch. 10)

- Accord entre les Etats de l'AELE relatif à l'institution d'une Autorité de surveillance et d'une Cour de justice.
- Accord relatif à un Comité permanent des Etats de l'AELE.
- Protocoles et annexes de ces accords.

## 5.23 Modifications ultérieures des accords

Le préambule de l'Accord EEE (4e alinéa) affirme que l'Espace économique européen doit être dynamique et homogène. Cela implique que les accords peuvent être révisés: soit pour modifier le contenu ou le champ d'application de l'accord principal EEE ou des accords entre Etats de l'AELE (ch. 523.1), soit pour la reprise de droit secondaire communautaire nouveau (ch. 523.2), ce qui se traduira en une modification des annexes et protocoles. Il se pose la question de savoir si l'arrêté fédéral d'approbation doit prévoir des dispositions particulières sur les modifications de l'accord et sur la procédure d'approbation interne, comme l'avait prévu l'arrêté fédéral d'adhésion à la Société des Nations.

### 5.231 Modifications de l'accord principal EEE et des accords entre les Etats de l'AELE

Des modifications de l'accord principal EEE peuvent être proposées par chaque Partie contractante. Le résultat des négociations doit être approuvé par chaque Partie contractante et ratifié conformément à la procédure qui est prévue à cet effet dans le droit des Parties contractantes (art. 118 para. 2). Il en va de même pour l'élargissement de l'EEE à tout Etat européen qui devient membre de la Communauté ou de l'AELE (art. 128 para. 2). Les modifications des accords entre Etats de l'AELE doivent également être approuvées et ratifiées (art. 49 de l'Accord entre les Etats de l'AELE relatif à l'institution d'une Autorité de surveillance et d'une Cour de justice; art. 11 de l'Accord relatif à un Comité permanent des Etats de l'AELE).

En Suisse, il est de pratique constante que les modifications des traités sont en principe soumises aux mêmes exigences que pour la conclusion des traités (2e rapport sur l'intégration, p. 84; FF 1972 II 728): L'Assemblée fédérale approuve aussi les modifications des traités (récent cas d'application, par exemple: FF 1988 II 382 concernant une convention AELE; FF 1989 III 1439 concernant RS 0.672.913.62; FF 1990 I 438 concernant RS 0.632.401.01); sont exclus les cas pour lesquels le Conseil fédéral peut conclure de son propre chef les traités. Selon une pratique reconnue, cela est valable pour les traités qui ne créent pas de nouvelles obligations ou n'entraînent pas la renonciation à des droits acquis, pour les traités que le Conseil fédéral a la compétence de conclure; et enfin pour les traités provisoires, urgents et d'importance mineure, que l'Assemblée fédérale peut cependant approuver après coup (JAAC 42.76; 51.58); dans ces cas, le Conseil fédéral peut aussi modifier des traités de son propre chef sans habilitation expresse de l'Assemblée fédérale (exemples récents: RO 1990 97 concernant RS 0.452; RO 1990 1366 concernant RS 0.814.288.2; RO 1990 1935 concernant RS 0.748.710.3).

L'approbation par l'Assemblée fédérale d'une modification d'un traité peut - selon les mêmes critères que ceux définis pour la conclusion d'un traité - être soumise au référendum facultatif ou obligatoire en matière de traités internationaux conformément à l'article 89, alinéas 3-5 Cst féd.

Les modifications des traités internationaux sont ainsi soumises aux mêmes critères que ceux définis pour la conclusion d'un traité. Cependant, la procédure d'approbation s'apprécie uniquement au regard de la portée des modifications concrètes apportées au traité, donc indépendamment de la procédure qui s'est appliquée à la conclusion du traité dans son ensemble. Nous l'avons souligné dans notre message relatif à l'approbation de l'accord de libre-échange avec la CE: "Le référendum obligatoire ne se justifie que pour le règlement contractuel complet, qui constitue le fondement de la libre circulation des marchandises entre la Suisse et les CE. Des amendements ultérieurs porteront sur des domaines particuliers. Leur importance économique ou leurs conséquences politiques seront dès lors limitées. La procédure suivra donc les dispositions alors en vigueur relatives au référendum en matière de traités internationaux" (FF 1972 II 728). Les mêmes principes s'appliquent aussi dans le cas d'une modification de l'accord principal EEE et des accords entre les Etats de l'AELE. Au regard de la situation juridique et

de la pratique constante des autorités politiques de la Confédération, les procédures à suivre en cas de modifications des accords ne doivent pas être spécifiquement prévues, ainsi que nous l'avons déjà affirmé dans notre message relatif à l'approbation de l'accord de libre-échange avec la CE (FF 1972 II 728). L'arrêté d'approbation n'a donc pas prévu de disposition sur les modifications de l'accord (FF 1972 II 1024), de même que l'arrêté fédéral sur l'adhésion à l'Organisation des Nations-Unies (FF 1984 III 1469). La décision d'adhésion à la Société des Nations avait encore expressément approuvé la procédure à suivre en cas de modifications du Pacte de la Société des Nations (RO 36 (1920), 651).

Par conséquent, nous ne jugeons pas nécessaire de prévoir des dispositions spéciales pour la procédure à suivre en cas de modifications de l'accord principal EEE et des accords entre les Etats de l'AELE.

#### **5.232 Modifications des annexes et protocoles: reprise de nouveaux actes EEE**

La reprise de nouvelles règles dans le droit EEE rend nécessaire une modification des protocoles et annexes, donc également une modification formelle de l'accord. Les articles 98-104 de l'Accord EEE prévoient à cet effet des procédures spéciales (décrites expressément au ch. 8.3). Une possibilité d'importance fondamentale pour le maintien de nos institutions démocratiques réside dans le fait que chaque nouvel acte EEE peut être soumis à approbation interne, concrètement à l'approbation du Conseil fédéral ou de l'Assemblée fédérale et, le cas échéant, à l'approbation du peuple (référendum facultatif en matière de traités internationaux). La procédure menant à la reprise de nouveaux actes EEE conformément aux articles 98-104 AEEE pose des limites de temps à la procédure nationale d'approbation:

- La décision du Comité mixte de l'EEE doit intervenir au plus tard à l'expiration d'une période de six mois suivant la date à laquelle le Comité mixte de l'EEE a été saisi, ou à la date d'entrée en vigueur de la législation communautaire correspondante si cette dernière est postérieure à la date d'expiration du délai de six mois (art. 102 para. 1-4).

- La décision du Comité mixte de l'EEE entre seulement en vigueur après l'accomplissement par les Parties contractantes de certaines procédures prévues par leur Constitution pour une telle modification de l'accord (art. 103 para.1). Cela permet à la Suisse de suivre la procédure d'approbation ordinaire pour les modifications de l'accord (cf. ci-dessus ch. 523.1). A partir de la décision du Comité mixte de l'EEE, elle a à sa disposition au moins six mois pour approuver la modification de l'accord. Ce délai sera généralement plus long, puisque la partie essentielle des modifications de l'accord prendra la forme de la reprise de directives communautaires. En cas de modifications de l'accord sous cette forme, la date limite d'acceptation sera celle à laquelle la directive doit être transposée par les Etats membres de la CE.

Du fait que la reprise de nouveau droit communautaire implique nécessairement une modification de l'Accord EEE, la procédure à choisir pour l'approbation interne est la même que celle prévue pour les modifications de l'accord. En principe, la reprise de nouveaux actes de droit communautaire est soumise à l'approbation de l'Assemblée fédérale et, le cas échéant, au référendum facultatif en matière de traités internationaux; sont réservés les cas pour lesquels le Conseil fédéral peut approuver de son propre chef. Il n'est pas nécessaire d'attendre la décision du Comité mixte de l'EEE de reprendre un acte communautaire dans l'EEE pour préparer la procédure d'approbation. Elle peut déjà être entamée après l'adoption du nouvel acte communautaire par les organes compétents de la CE, qui ne peuvent naturellement faire oeuvre législative que pour les Etats membres de la CE. Cependant, la Suisse dispose toujours d'au moins 6 mois pour approuver la décision du Comité mixte de l'EEE de reprendre cet acte communautaire dans l'EEE (cf. ch. 8.33).

De même, des dispositions spéciales pour la procédure à suivre en cas de modifications des annexes et des protocoles ne sont pas nécessaires dans l'arrêté d'approbation; les règles générales pour l'approbation des modifications des traités s'appliquent (cf. ci-dessus ch. 523.1).

Le fait de pouvoir approuver chaque nouvel acte EEE selon nos procédures internes renforce de manière efficace la protection de nos droits de participation démocratiques et d'essence fédéraliste. L'Accord EEE ne comporte

aucun transfert de pouvoirs législatifs. Chaque nouvel acte EEE peut être accepté ou refusé par nos autorités nationales (Conseil fédéral, Parlement, Peuple). Les droits de participation d'essence fédéraliste sont également assurés. Le Conseil des Etats dispose d'un droit de veto dans la mesure où son assentiment - en tant que deuxième chambre jouissant des mêmes droits - est indispensable pour l'approbation. Les droits populaires sont aussi pleinement pris en considération en cas d'adoption de nouveau droit EEE:

- le cas échéant, par le recours au référendum en matière de traités internationaux contre le nouvel acte EEE dans la mesure où les conditions de l'art. 89, alinéas 3 ou 4 Cst féd. sont remplies;
- par le recours au référendum législatif contre les lois de la Confédération ou des cantons, qui transposent un nouvel acte EEE dans le droit suisse ou qui adaptent le droit suisse.

Les droits de participation démocratiques et d'essence fédéraliste sont de la sorte garantis de manière optimale dans l'EEE, ce qui augmente considérablement son attrait. Le danger n'est toutefois pas écarté de voir survenir des problèmes de politique extérieure ou de droit international: La CE pourrait déclencher une suspension à l'encontre de la Suisse et de toutes les Parties contractantes de la partie de l'Accord EEE qui est affectée par la non-reprise de la nouvelle législation, par exemple une de ses annexes, si les autorités politiques fédérales ou, en cas de référendum en matière de traités internationaux, le peuple, refusaient d'approuver la nouvelle législation; en outre, la Suisse pourrait faire l'objet d'une procédure pour violation de ses obligations conventionnelles, si l'adaptation du droit interne ou la transposition devait être refusée par un référendum législatif et ainsi ne pas pouvoir être réalisée à temps.

### **5.3 Primauté du droit EEE sur le droit national**

La primauté du droit EEE sur le droit interne suisse est une condition fondamentale de la réalisation des objectifs que l'accord EEE s'est assigné. De fait, la mise en oeuvre pleine et entière de l'accord ne peut être assurée que si les autorités chargées d'élaborer et d'appliquer le droit font en sorte que le droit EEE soit introduit et appliqué sur le plan interne. Par ailleurs, en

vertu du principe de la sécurité du droit, les autorités comme les particuliers doivent avoir une idée claire de la situation en droit et pouvoir compter sans doute aucun sur la validité du droit EEE. Le principe de la primauté du droit EEE sur le droit suisse revêt dès lors une grande importance. Comme le veut sa portée, cette primauté est consacrée à tous les niveaux. Elle découle en premier lieu du droit international général; elle est ancrée en outre dans l'accord EEE lui-même; mais elle résulte également du droit interne suisse, ce d'autant plus que l'accord, de par sa soumission au référendum obligatoire du peuple et des cantons, s'y voit conférer une légitimation accrue. Le Conseil fédéral se réfère à cet égard à la "Publication commune de l'Office fédéral de la justice et de la Direction du droit international public sur les Rapports entre le droit international et le droit interne au sein de l'ordre juridique suisse" du 26 avril 1989 (publié in JAAC 53/1989, No 54; ci-après Publication commune); il partage les opinions qui y sont défendues. Le Conseil fédéral est persuadé que les autorités de la Confédération et des cantons sont à même de garantir pleinement une mise en oeuvre et une application de l'accord EEE conformes aux dispositions de celui-ci.

En droit international général, la primauté du droit des gens découle de certains principes fondamentaux: l'obligation de l'Etat de respecter les normes du droit international qui le lient (principe "pacta sunt servanda"); le principe de la bonne foi; l'interdiction faite à toutes les parties à un traité d'invoquer les dispositions de leur droit interne comme justifiant la non-exécution de ce traité. Ces trois principes ne résultent pas seulement du droit international coutumier. Ils sont également consacrés par les articles 26 et 27 de la convention de Vienne sur le droit des traités du 23 mai 1969, que la Suisse a ratifiée (ci-après CV; RS 0.111). La règle du droit des gens selon laquelle les traités doivent être exécutés de bonne foi constitue, dans l'ordre juridique international, le fondement de la primauté du droit international sur le droit interne. Pour les petits Etats en particulier, elle est d'une importance centrale. Un Etat ne peut justifier une violation intentionnelle du droit des gens - comme l'adoption d'actes législatifs, administratifs ou judiciaires contraires à des engagements pris en droit international - en se prévalant des dispositions de son droit interne: un tel acte entraîne les conséquences prévues par le droit international en cas de violation d'un traité. Le recours à la responsabilité internationale ne représente cependant que l'ultima ratio pour le cas où les organes de l'Etat (législatif, exécutif et judiciaire) ne sont

pas en mesure, en dépit de tous leurs efforts, de se conformer au droit international. La simple possibilité de sanctions sur le plan du droit des gens ne saurait délier les organes d'un Etat de la responsabilité qu'ils assument en commun de respecter strictement les obligations conventionnelles de cet Etat. Ils doivent veiller, chacun dans sa propre sphère de compétence, à ce que le droit national soit conforme aux obligations découlant du droit international. Sur le plan du droit des gens, un traité ne lie pas tel ou tel organe isolément, mais l'Etat en tant que tel. Tous les organes d'un Etat assument une responsabilité commune quant au respect des obligations internationales de cet Etat.

Une analyse de l'accord EEE mène au même résultat: l'homogénéité, c'est-à-dire l'interprétation et l'application uniformes de l'accord aussi bien que de ses annexes dans l'ensemble de l'Espace économique européen, constitue à la fois l'idée directrice et le fondement de l'accord EEE. La notion même d'homogénéité suppose la primauté du droit EEE sur le droit national contraire. Les parties contractantes témoignent ainsi de leur volonté d'interpréter et d'appliquer le droit de l'Espace économique européen de manière uniforme, afin d'assurer la pleine réalisation de ses buts.

Le préambule cite l'homogénéité comme un des objectifs primordiaux des parties contractantes. Celles-ci doivent s'efforcer "d'obtenir et de maintenir une interprétation et une application uniformes du présent accord et de celles des dispositions de la législation communautaire qui sont reproduites en substance dans le présent accord". Cet engagement est repris et concrétisé dans d'autres dispositions de l'accord. En vertu de la règle de la bonne foi contenue expressément à l'article 3 A-EEE, les parties contractantes sont tenues non seulement de s'abstenir de toutes mesures susceptibles de mettre en péril la réalisation des buts de l'accord, mais aussi d'assurer activement l'exécution des obligations découlant de ce dernier (cf. ch. 6231). L'article 6 garantit, par la reprise de la jurisprudence correspondante de la Cour européenne de justice, l'interprétation uniforme du droit communautaire repris par l'accord EEE (cf. ch. 6.235). L'absence d'une telle disposition pourrait conduire à des divergences dans l'interprétation et l'application de l'accord, ce qui serait contraire au principe de l'application uniforme du droit dans l'ensemble de l'Espace économique européen.

L'homogénéité est expressément consacrée aussi, sur le plan institutionnel, par un titre spécifique réunissant les articles 105 à 107 A-EEE. Afin de garantir une application aussi uniforme que possible de l'accord, le Comité mixte EEE se voit confier la tâche d'établir un système d'échange d'informations concernant les décisions rendues par la Cour AELE, la Cour de justice et le Tribunal de première instance des Communautés européennes et par les juridictions de dernière instance des Etats membres de l'AELE. Ainsi rendue possible, cette connaissance étendue de l'état actuel de l'interprétation et de l'application du droit EEE permet aux juridictions d'éviter des divergences dans leur jurisprudence, comme aussi d'interpréter et d'appliquer de manière uniforme les accords relatifs à l'Espace économique européen.

En outre, le protocole 35 oblige expressément les parties contractantes à introduire au besoin dans leur droit interne une disposition relative à la primauté du droit EEE sur le droit national. Ce protocole s'adresse avant tout aux Etats nordiques qui, contrairement à la Suisse, à l'Autriche et au Liechtenstein, partent du principe que le droit international et le droit interne forment non pas un ordre juridique unique, mais deux ordres distincts qui ne se recoupent pas (tradition dualiste). Selon cette conception, toute disposition du droit international doit être transformée en droit interne ou incorporée dans l'ordre juridique interne par un acte législatif particulier. Pour le cas où le droit interne introduisant le droit EEE entrerait en conflit avec une autre disposition du droit national, les Etats AELE s'engagent, aux termes du protocole 35, à ne pas appliquer les règles nationales de conflit et à prévoir de façon générale la primauté des dispositions du droit EEE. Dès lors qu'elle reconnaît sur un plan général la primauté du droit international sur le droit interne, la Suisse peut renoncer pour sa part à créer une norme spéciale réglant la primauté au sens du protocole 35. L'interprétation uniforme et l'application conséquente de l'accord EEE sont en effet garanties par ailleurs de manière suffisante.

La primauté du droit EEE sur les dispositions du droit interne découle également des principes régissant l'ordre juridique suisse. Notre ordre juridique s'inspire d'une conception moniste, selon laquelle droit international et droit interne constituent un ordre juridique unique, dont les traités internationaux font "partie intégrante". Les obligations internationales n'ont donc pas besoin - contrairement à ce qui se passe dans les pays à tradition

dualiste - d'être introduites dans le droit national par un acte spécial de transformation. En Suisse, les normes du droit international entrent en principe directement en vigueur; cela vaut également pour les principes fondamentaux du droit des gens relatifs à la primauté de ce dernier, qui sont applicables sans restrictions dans l'ordre juridique moniste de notre pays. Comme le Conseil fédéral a déjà eu l'occasion de le relever, lorsqu'un traité fait référence aux "parties contractantes", il vise la Suisse et ses partenaires "dans tous leurs organes pouvant concourir utilement à la réalisation de l'objectif commun" (FF 1988 III 331; cf. aussi FF 1984 I 799). La conséquence juridique en est que par cette obligation d'exécuter les traités, tous les organes de la Confédération sont directement liés par les règles en vigueur du droit international. Aucun organe ne peut invoquer le principe de la séparation des pouvoirs pour se soustraire à cette obligation (cf. dans ce sens Publication commune, par. 13 et développements suivants).

Les organes de la Confédération - en premier lieu le Conseil fédéral et le Tribunal fédéral - ont maintes fois reconnu et confirmé la primauté du droit international, en accord avec la doctrine dominante en Suisse (cf. les références in Publication commune, par. 9 et 10 (p. 11-14), par. 11). Comme cela y est exposé, la primauté du droit des gens peut se concrétiser de la façon suivante en cas de conflit entre une norme internationale et une règle interne. Il incombe aux autorités fédérales et cantonales chargées de l'application du droit d'accorder autant que possible, par voie d'interprétation, le droit interne au droit international (principe de l' "interprétation conforme au droit international"). Comme on peut partir de l'idée que le législateur a l'intention de respecter le droit international, il sera possible, dans la plupart des cas, d'adopter une interprétation qui évite une contradiction entre le droit international et le droit interne. Cette méthode de l'interprétation conforme n'est cependant pas applicable dans toutes les hypothèses. En cas de conflit, c'est la règle "Völkerrecht bricht Landesrecht" qui s'applique, en vertu de laquelle la disposition internationale se voit reconnaître la préséance et la norme interne n'est pas appliquée (cf. Publication commune, par. 17.2, litt. b et d).

Dans ce contexte, les articles 113, paragraphe 3, et 114 bis, paragraphe 3, de la constitution fédérale revêtent une signification particulière. Selon ces dispositions, le Tribunal fédéral doit appliquer "les lois votées par l'Assem-

blée fédérale et les arrêtés de cette assemblée qui ont une portée générale. Il se conformera également aux traités que l'Assemblée fédérale aura ratifiés". Sur les conséquences d'une incompatibilité entre un traité et une loi fédérale postérieure contraire, ni la doctrine, ni la pratique du Tribunal fédéral ne sont univoques (cf. ATF 99 Ib 39 et la jurisprudence subséquente du Tribunal fédéral ATF 111 V 201; 112 II 1; 116 IV 269; 117 IV 128; ainsi que les références in Publication commune, par. 10 (p. 15-17)). De l'avis du Conseil fédéral, il résulte de la primauté du droit international que toutes les autorités chargées de l'application du droit sont tenues de refuser l'application, dans un cas concret, de toute disposition d'une loi fédérale incompatible avec le droit EEE. Toutes les dispositions constitutionnelles, y compris les articles 113, paragraphe 3, et 114 bis, paragraphe 3 Cst., doivent être interprétées à la lumière de la primauté du droit international (cf. art. 26 et 27 CV et Publication commune, par. 14). Une restriction ne peut être envisagée à cela que lorsque des principes fondamentaux ou l'essence même des droits fondamentaux sont affectés. Il convient de noter à ce propos qu'au niveau européen, aussi bien le droit communautaire et la Cour européenne de justice que la CEDH reconnaissent les droits fondamentaux sur un plan général et les protègent pleinement.

Dans ce contexte se pose aussi l'importante question de savoir quelle doit être l'attitude des autorités fédérales face à des initiatives populaires incompatibles, en tout ou en partie, avec le droit EEE. L'Assemblée fédérale dispose, sur la base du droit constitutionnel existant, de la faculté de prononcer la nullité d'une initiative populaire incompatible, de par son contenu essentiel, avec le droit international. Dans les deux cas où le Conseil fédéral a indiqué expressément qu'une initiative était incompatible avec le droit international, l'Assemblée fédérale s'est prononcée en faveur des droits démocratiques; elle a renoncé à prononcer la nullité, tout en recommandant néanmoins au peuple le rejet des initiatives (rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur l'initiative de Rhénan, FF 1954 I 697 ss., 714; message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant de nouvelles dispositions sur le référendum en matière de traité internationaux, FF 1974 II 1133 ss.; cf. aussi BO CE 1975 772 ss., 1976 498, CN 1975 1108 et Publication commune, par. 16 litt. f). On peut en conclure que les initiatives populaires qui ne sont pas manifestement incompatibles avec le droit EEE ou qui ne le contredisent qu'en partie continueront d'être soumises à la votation

populaire. Comme il l'a fait jusqu'ici, le Conseil fédéral prendra position sur ces questions dans ses messages aux Chambres fédérales; à l'avenir, il devra attirer l'attention tout particulièrement sur les problèmes relevant du droit EEE. C'est au Parlement qu'il appartiendra soit de déclarer une initiative nulle, soit d'en recommander le rejet au souverain. Le peuple sera sensible à sa responsabilité sur le plan du droit international et rejettera les initiatives contraires à ce dernier. Cela suppose au demeurant une information appropriée de la part du Gouvernement et du Parlement.

Enfin, l'importance particulière que revêt l'accord EEE dans l'ordre juridique suisse, par le fait du référendum obligatoire du peuple et des cantons, tend à confirmer également la primauté du droit EEE sur le droit interne (cf. ch. 13). Un vote positif du peuple et des cantons n'assure pas seulement une légitimation démocratique élevée au principe de la bonne foi contenu à l'article 3 A-EEE; il témoigne aussi de la volonté du souverain suisse de placer cet accord tout entier au-dessus du droit national contraire.

En résumé, la primauté du droit EEE se présente, pour les organes de l'Etat, de la façon suivante:

- Lors des travaux législatifs préparatoires, il conviendra d'examiner la compatibilité de tous les projets avec le droit EEE.
- Les organes législatifs de la Confédération et des cantons seront liés par le droit EEE; ils devront l'introduire dans le droit interne en temps utile et adapter le droit national contraire; ainsi pourront être évités les conflits lors de la mise en application du droit.
- Les organes fédéraux et cantonaux chargés de l'application du droit mettront le droit EEE à exécution et s'abstiendront d'appliquer le droit national contraire.

#### **5.4 Exclusion du référendum (art. 20 DT)**

L'art. 20 autorise l'Assemblée fédérale à adopter, sans les soumettre au référendum facultatif, les modifications du droit fédéral qui doivent nécessairement être arrêtées pour l'entrée en vigueur de l'Accord EEE (ch. 5.41).

Les modifications ultérieures seront effectuées selon la procédure législative ordinaire (ch. 5.42).

#### **5.41 Exclusion du référendum facultatif pour les modifications du droit fédéral qui doivent entrer en vigueur le 1.1.1993**

Il reste très peu de temps pour la préparation, la discussion et l'adoption du paquet législatif qui doit entrer en vigueur le 1.1.1993. Si l'on voulait que ce paquet législatif soit soumis à la procédure législative ordinaire, il devrait être adopté déjà mi-1992 pour que le délai référendaire puisse être respecté et que la votation populaire puisse avoir lieu avant fin 1992. Cela n'est pas possible, ne serait-ce que faute de temps. De plus, la Suisse violerait ses obligations conventionnelles si le résultat du référendum devait s'avérer négatif. La conclusion de l'Accord EEE et les modifications qu'il implique forment un tout. Ainsi, l'approbation par le peuple et les cantons de l'Accord EEE et de l'art.20 des dispositions transitoires légitime également les modifications législatives qui en découlent (pour un exposé systématique des arguments en faveur de la délégation de compétences au parlement, voir les chiffres 5.81 et 5.82).

#### **5.42 Non exclusion du référendum facultatif pour les modifications du droit fédéral après le 1.1.1993**

Après l'entrée en vigueur de l'Accord EEE, les modifications du droit fédéral seront effectuées selon la procédure législative ordinaire :

- le référendum pourra être demandé à l'encontre des actes qui adaptent le droit fédéral au droit EEE directement applicable par l'abrogation du droit fédéral contraire. Un tel référendum n'aurait à vrai dire pas beaucoup de sens car la décision du peuple n'aurait pas de portée puisque le droit EEE déploie de toute manière ses effets et doit être appliqué. Les électeurs évalueront certainement la situation de manière appropriée, comme ils le font aujourd'hui déjà dans les cantons. Le référendum peut, en revanche, être demandé lors d'une phase antérieure : lorsque le droit EEE directement applicable entraîne une unification multilatérale du droit. Dans ce cas, l'approbation du nouveau

droit EEE est déjà soumise au référendum en matière de traités internationaux en vertu de l'art. 89 al. 3 litt. c de la Cst. féd.

- Lors de la transposition du droit EEE non directement applicable (directives), le législateur peut choisir la forme et les moyens de mise en oeuvre ( art. 7, lettre b, AEEE). Ces lois peuvent rester soumises au référendum. En effet, les directives fixent au législateur un délai pour agir, en général de 1 à 3 ans. Ce délai devrait suffire pour soumettre ces actes à la procédure législative ordinaire. Les autorités politiques fédérales mettront tout en oeuvre pour respecter ce délai. Au besoin, l'Assemblée fédérale peut, en vertu de l'art. 89 bis de la Cst. féd., adopter des arrêtés fédéraux urgents.

Le droit de référendum est respecté de manière optimale dans le cadre de l'Accord EEE. Il peut être exercé sans limitation après l'entrée en vigueur de l'accord.

### **5.5 Droits de participation des cantons (art. 21 DT)**

Le souhait des cantons d'être informés et consultés lors du développement du droit EEE dans les domaines de compétence cantonale, est sans aucun doute légitime. Depuis 1989, la Confédération informe les cantons dans le Groupe de contact et les consulte. La question se pose de savoir si et comment les possibilités de participation des cantons peuvent être institutionnalisées.

Comme les cantons ne peuvent plus être consultés par le biais de la procédure traditionnelle de consultation lors de la mise en oeuvre et du développement du droit EEE, une décision se justifie afin de garantir leur participation à la mise en oeuvre et au développement du droit EEE, de même que dans les questions relatives à l'intégration européenne. Nous proposons une formule, selon laquelle la Confédération informe les cantons à temps et de manière complète, les consulte, respecte leurs intérêts et les associe à l'élaboration des décisions, dans la mesure où ils sont concernés.

Il va de soi que la Confédération informe, consulte et associe les cantons dans l'ensemble du processus d'intégration - au-delà de l'Accord EEE -. L'art.21 DT (nouveau) garantirait ces droits des cantons au niveau constitutionnel. De

cette manière, le droit des autres milieux intéressés et concernés d'être consultés - comme les partis politiques, associations et organismes compétents - ne serait pas affecté. En effet, ils doivent pouvoir prendre position aussi bien sur les questions de mise en oeuvre et de développement du droit EEE que sur toute autre question relative à l'intégration européenne, ce qui implique, eu égard au facteur temps, que des procédures raccourcies ou par voie de conférences doivent être choisies.

Pour des raisons politiques et non juridiques, nous considérons qu'une disposition de droit constitutionnel sur le droit des cantons d'être consultés est opportune. La disposition tiendrait compte des préoccupations des cantons exposées au sein du Groupe de contact. Elle se fonde aussi, dans sa formulation, sur une proposition émanant des cantons. Elle garantit aux cantons, au niveau constitutionnel, qu'ils seront associés à la préparation des décisions dans le cadre de l'Accord EEE et aux questions relatives à l'intégration européenne, dans la mesure où ils sont concernés. Elle oblige la Confédération dans le cadre de l'EEE et du développement de l'intégration européenne à sauvegarder les intérêts des cantons. La notion d'"intérêts des cantons" doit être entendue dans un sens très large et prend en considération les compétences cantonales.

#### **5.6 Référendum obligatoire du peuple et des cantons: art. 5 de l'arrêté d'approbation**

Nous avons déjà soutenu l'opinion dans notre deuxième rapport sur l'intégration qu'un Accord EEE dont la portée serait étendue devrait être soumis au référendum obligatoire du peuple et des cantons (p.81). Les raisons pour lesquelles un référendum obligatoire du peuple et des cantons s'impose pour l'adoption de l'accord dans son ensemble sont présentées au chiffre 13.

#### **5.7 Projet distinct de révision partielle de la Constitution: transformation des droits de douane à caractère fiscal sur les carburants, les véhicules automobiles et leurs parties et accessoires en taxation intérieure**

Une autre modification constitutionnelle, qui doit être présentée séparément pour des raisons politiques, doit encore être effectuée (cf. ch. 513).

La Suisse est aujourd'hui déjà tenue de transformer les droits de douane à caractère fiscal en taxation intérieure en vertu des art. 2-4 de l'accord de libre-échange (RS 0.632.401). L'Accord EEE prévoit en principe une interdiction des droits de douane à caractère fiscal, mais en exclut les produits pour lesquels la Suisse applique encore des droits de douane à caractère fiscal (art. 10 AEEE en relation avec le protocole 5). La Suisse a déclaré unilatéralement que tous les efforts seront entrepris pour procéder à la transformation des droits de douane ayant un caractère fiscal en une taxation intérieure avant la fin 1996 (Déclaration du gouvernement de la Suisse sur les droits de douane à caractère fiscal).

Tout comme dans le projet de nouveau régime financier rejeté par le peuple et les cantons, le projet du 18.12.1991 concernant le remplacement du régime financier (FF 1992 I 781-820) prévoit de transformer les droits de douane à caractère fiscal en impôts de consommation spéciaux (projet d'art. 41<sup>ter</sup> 1er al., let. b et 4e al. Cst). Il est justifié, d'entreprendre cette adaptation constitutionnelle en liaison avec le nouveau régime financier.

## **5.8 Mise en oeuvre de l'Accord EEE sur le plan fédéral**

### **5.81 Nécessité d'une procédure législative spécifique**

La transposition de l'acquis communautaire en droit fédéral dans un très court délai représente une tâche législative d'une ampleur tout-à-fait inhabituelle pour l'Assemblée fédérale, le Conseil fédéral et l'administration. La difficulté est encore accrue par le fait que, dans le cadre de nos institutions fédéraliste et de démocratie directe, le processus législatif est plus complexe et donc plus lent que celui que l'on trouve dans la plupart des pays de la CE ou de l'AELE.

Une analyse de droit comparé révèle d'ailleurs que les règles constitutionnelles en vigueur dans ces pays permettent souvent d'opérer un certain nombre de délégations législatives en faveur de l'exécutif. C'est de cette manière que l'Espagne et le Portugal ont pu transposer l'acquis dans un temps relativement court lors de leur adhésion à la CE en 1986. Même en dehors de cette situation particulière que représente, pour un pays, la reprise de tout

l'acquis communautaire, le recours à la délégation législative au gouvernement pour transposer le droit communautaire en droit interne est relativement fréquent dans les Etats membres de la CE. C'est notamment le cas en Allemagne, en Italie, au Royaume-Uni et au Danemark.

Dans les pays de l'AELE, il n'est généralement pas prévu d'octroyer de nouvelles délégations de compétences à l'exécutif pour réaliser l'adaptation du droit interne à l'Accord EEE. Cela tient notamment au fait que, d'une part, comme dans les pays nordiques (notamment la Suède, la Norvège ou l'Islande), les exécutifs bénéficient souvent déjà de vastes compétences réglementaires leur permettant de mettre en oeuvre l'acquis communautaire et, d'autre part, que la plupart de nos partenaires au sein de l'AELE ont déjà entrepris depuis plusieurs années la transposition autonome du droit communautaire en droit interne. Ainsi, par exemple, la Suède a déjà transposé la majeure partie de l'acquis.

A ces égards, la situation de la Suisse est donc relativement spécifique et l'adaptation du droit fédéral à l'Accord EEE représente incontestablement un défi législatif. Pour le relever, un effort exceptionnel doit être réalisé. Mais celui-ci serait vain si l'on devait suivre strictement notre procédure législative habituelle. C'est pourquoi, le Conseil fédéral a déterminé les principes devant guider la démarche législative requise pour nous conformer aux obligations internationales qui résulteront de l'approbation de l'Accord EEE.

## **5.82 Principes fondamentaux devant guider le choix de la procédure législative pour introduire le droit de l'EEE en droit fédéral**

Lors des travaux préparatoires, le Conseil fédéral a retenu les principes suivants pour procéder à l'adaptation du droit fédéral à l'Accord EEE :

1. Nos obligations internationales doivent être respectées.

La Suisse a la réputation de respecter fidèlement ses obligations internationales. Cette bonne image de notre pays ne saurait être ternie inconsidérément. C'est pourquoi, la procédure législative choisie doit permettre d'adapter le droit fédéral dans les délais fixés.

2. L'adaptation du droit fédéral à l'Accord EEE ne doit pas conduire à une quelconque modification durable ou importante du partages des compétences entre les différents organes de la Confédération.

C'est pourquoi, l'arrêté fédéral d'approbation de l'Accord EEE prévoit (ch. II; art. 20 DT) que seules les modifications législatives du droit fédéral qui doivent absolument être réalisées lors de l'entrée en vigueur du traité pourront être soustraites au référendum facultatif par décision de l'Assemblée fédérale (cf. ch. 5.4.1). Pour toutes les adaptations requises ultérieurement, c'est donc la procédure législative ordinaire qui sera mise en oeuvre. De cette manière, les compétences du peuple et le principe démocratique seront respectés dans toute la mesure du possible.

3. La procédure adoptée doit être simple et transparente.

Au nom de ces impératifs, il convient notamment de renoncer à une adaptation du droit fédéral à l'Accord EEE par le biais de la procédure d'urgence prévue à l'article 89bis de la Constitution fédérale. Les arrêtés fédéraux de portée générale adoptés selon cette procédure étant de durée limitée, ils ne permettent pas de réaliser de manière simple les adaptations durables qu'exigent le traité. De plus, la délégation de compétences prévue dans l'arrêté fédéral d'approbation de l'Accord EEE au profit du parlement respecte l'impératif de transparence en indiquant clairement aux citoyens selon quelle procédure l'adaptation du droit fédéral aura lieu si le peuple et les cantons approuvent cet arrêté. Cette exigence de clarté ne serait notamment pas respectée dans le même mesure si l'arrêté fédéral d'approbation prévoyait une disposition différente du projet d'article 20 des dispositions transitoires selon lequel le souverain approuverait par avance toutes les modifications législatives découlant de l'accord EEE que le parlement adopterait pour la date d'entrée en vigueur du traité.

4. La cohérence de l'ordre juridique et la sécurité du droit doivent être garanties.

En vertu de ces principes, il apparaît indispensable, non seulement de transposer le droit EEE qui n'est pas directement applicable dans notre droit interne, mais aussi de faire disparaître les éventuelles contradictions et

incohérences du droit fédéral avec le droit EEE directement applicable. Il ne s'agit en cela nullement de faire du perfectionnisme juridique que les contraintes de temps interdisent de toute manière, mais simplement de garantir que les principes de cohérence et de sécurité du droit qui fondent notre ordre juridique ne soient pas mis en péril au détriment des justiciables. Or, il est évident que ces principes seraient contredits si, à l'entrée en vigueur de l'accord EEE, des dispositions de l'acquis directement applicables devaient co-exister avec des normes incompatibles du droit interne pour le motif que le droit suisse n'aurait pas été adapté à temps à l'accord.

### **5.83 Description de la procédure législative proposée**

La procédure législative proposée est conforme aux principes fondamentaux rappelés ci-dessus. Le Conseil fédéral l'a définie après avoir entendu les propositions du Groupe de travail parlementaire EEE.

Selon cette procédure, il appartient au parlement de procéder à toutes les adaptations requises du droit fédéral de niveau législatif. Les projets d'actes à modifier ou à adopter seront soumis au parlement, accompagnés de messages complémentaires, dans le cadre des "paquets législatifs" (cf. ch. 7.1.4). Ces paquets pourraient être examinés par les Chambres lors d'une session extraordinaire prévue en août-septembre 1992. En raison de la brièveté des délais, le Conseil fédéral proposera, conformément à l'article 11 alinéa 2 de la loi sur les rapports entre les conseils (RS 171.11), que la discussion sur ces projets ait lieu dans les deux chambres lors de cette même session.

La procédure législative retenue par le Conseil fédéral tient compte des différents impératifs décrits au chiffre 5.82. Elle permet de concilier des exigences relativement contradictoires et nous donne la possibilité d'adapter notre législation dans les mêmes délais que nos partenaires de l'AELE. Elle permet aussi de faire bénéficier, dès l'entrée en vigueur de l'Accord EEE, nos citoyens et nos entreprises d'un large accès au grand marché européen. Dans les circonstances exceptionnelles que représentent la ratification de l'accord EEE, seule cette procédure législative, fondée sur l'absence de référendum facultatif pour les adaptations législatives devant entrer en vigueur en même temps que l'accord, paraît raisonnable et appropriée.

D'un point de vue formel, en vertu de l'article 7 alinéa 1 de la loi sur les rapports entre les conseils (RS 171.11), les actes modifiant les textes législatifs fédéraux ou introduisant de nouveaux textes auront la forme d'arrêtés fédéraux de portée générale.

Conformément à l'article 102 chiffres 5 et 8 de la Constitution, le Conseil fédéral procèdera aux adaptations requises par l'Accord EEE au niveau des ordonnances fédérales.

## **5.9 Mise en oeuvre de l'Accord EEE sur le plan cantonal**

### **5.91 Formes de la collaboration entre la Confédération et les cantons dans la perspective de l'EEE**

Les questions d'intégration européenne ont été régulièrement discutées avec les cantons dans le cadre du Groupe de contact des cantons depuis fin 1989.

Le Groupe de contact - organe d'information et de concertation entre la Confédération et les cantons pour toutes les questions liées au fédéralisme - existe depuis 1978. Il a été créé à l'initiative du Conseil fédéral pour accompagner les travaux relatifs à la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. Le Groupe de contact est présidé par le chef du DFJP. Il est formé de membres des gouvernements cantonaux. Chaque canton y délègue un, voire deux conseillers d'Etat. A l'échelon cantonal, presque tous les départements y sont représentés.

Au cours des deux dernières années, le Groupe de contact a tenu neuf réunions sur le thème de l'Europe, qui se sont déroulées dans un climat très constructif. Les cantons ont ainsi été régulièrement informés, au niveau politique, de l'évolution des négociations relatives à l'EEE, ainsi que de la stratégie et des mesures législatives envisagées sur le plan fédéral en vue de la mise en oeuvre de l'accord. C'est également à l'initiative du Groupe de contact, et dans le but de renforcer les canaux d'information existants, qu'a été mis en place, dès 1990, le réseau des délégués cantonaux aux questions européennes. Fin 1990, le Groupe de contact a par ailleurs décidé de créer 12 groupes de travail chargés d'examiner les conséquences, dans les différents domaines du droit cantonal, d'une participation de la Suisse à l'EEE. Un

Comité de coordination (KOKO), présidé par un conseiller d'Etat s'est vu confier la mission de coordonner ces travaux. Ces groupes de travail ont déposé leurs rapports à fin octobre 1991. Le Groupe de contact en a pris connaissance et les a adoptés le 22 novembre 1991. Ces rapports ont fait l'objet d'une publication en décembre 1991. Un 13<sup>e</sup> groupe de travail institué fin 1991 a mis au point sur cette base un programme législatif concret indiquant les adaptations à entreprendre au plan cantonal, les instruments législatifs appropriés, ainsi que l'échéancier de ces ajustements.

Parallèlement aux travaux du Groupe de contact, plusieurs Conférences de directeurs cantonaux ont collaboré à l'examen de questions d'intégration à caractère sectoriel. Certaines d'entre elles (Conférence des directeurs cantonaux des affaires sanitaires, Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique) ont même participé aux négociations.

#### **5.92 Première évaluation des répercussions de l'Accord EEE sur le droit cantonal**

D'emblée, il convient de souligner que l'Accord EEE aura des conséquences plus limitées sur les législations cantonales que sur le droit fédéral, du fait que cet accord porte avant tout sur des matières qui, en Suisse, relèvent de la compétence de la Confédération.

Confédération et cantons se sont également mis d'accord sur le principe que la mise en oeuvre de l'accord sur le plan interne devra s'effectuer sans modification de la répartition actuelle des compétences.

Se fondant sur les travaux des groupes de travail, le Groupe de contact a défini les orientations suivantes pour l'adaptation du droit cantonal aux règles de l'EEE:

En matière de stratégie législative générale, le Groupe de contact s'est prononcé en faveur d'une solution respectueuse de l'autonomie cantonale: chaque canton doit assumer lui-même les choix de stratégie législative impliqués par la mise en oeuvre dans les délais du droit EEE au niveau cantonal. Dans ce cadre, et compte tenu des contraintes objectives qui s'imposent également au législateur fédéral (respect des traités, maintien des

exigences démocratiques et fédéralistes), les cantons sont libres de procéder par la voie législative normale ou d'opérer eux-mêmes des délégations de compétences à leur parlement ou à leur gouvernement pour adapter leur droit au droit de l'EEE. Il convient d'emblée de constater que dans les domaines les plus sensibles dans l'optique cantonale (marchés publics, libre circulation des personnes, Lex Friedrich, reconnaissance des diplômes), des délais transitoires ont pu être obtenus par la Suisse, de sorte que la date du 1er janvier 1993 revêtira pour les cantons un caractère moins problématique que pour la Confédération.

S'agissant des adaptations de droit matériel, les principaux ajustements à entreprendre sur le plan cantonal sont évoqués, pour chaque domaine, au chapitre 7. Dans la plupart des cas, les cantons ne sont touchés qu'au niveau de l'exécution. Toutefois, dans quelques domaines qui sont essentiellement de compétence cantonale comme l'exercice des professions réglementées, les marchés publics, les produits pharmaceutiques ou les produits de construction, les cantons vont devoir adapter directement leur législation au droit de l'EEE. D'une manière générale, le Groupe de contact n'est pas favorable, dans ces domaines, à l'édiction de lois-cadre de la Confédération. Il suggère plutôt de recourir à des modèles de loi dont les cantons pourraient s'inspirer pour élaborer ou adapter leur propre législation. Les cantons vont opérer incesamment les choix de technique législative correspondants.

### **5.93 Poursuite de la coopération entre la Confédération et les cantons en matière d'intégration européenne**

A la différence d'une adhésion, l'Accord EEE n'aura pas de conséquences directes sur le fédéralisme sous forme de transferts de compétences. La reprise à une large échelle de normes communautaires dans le cadre de l'EEE exige toutefois que les intérêts légitimes des cantons soient pris en considération, selon des procédures appropriées, cela d'autant plus qu'ils seront chargés dans bien des domaines de la mise en oeuvre du droit européen.

Aussi, soucieux de maintenir un fédéralisme vivant à la faveur duquel les cantons pourront continuer à exercer pleinement leurs responsabilités, le Groupe de contact a-t-il souhaité que soient institutionnalisés les droits des cantons d'être informés, consultés et de pouvoir participer à la formation de

la volonté fédérale pour tous les objets de politique européenne qui touchent des compétences cantonales. Ces droits des cantons trouveront leur point d'ancrage à l'article 21 DT CF (v. ch. 55).

A plus long terme et toujours dans le but de renforcer la position des cantons dans le processus d'intégration européenne, le Groupe de contact suggère l'étude d'un certain nombre d'autres mesures telles que la création d'une "Conférence des cantons", qui serait entièrement gérée par ces derniers et pourrait se poser en interlocuteur indépendant et plus représentatif des cantons face à la Confédération. La mise en oeuvre des règles de l'EEE exigera inmanquablement, par ailleurs, un renforcement de la coopération intercantonale. Celle-ci pourrait se réaliser, en particulier, par un resserrement des activités des différentes Conférences de directeurs cantonaux et de la Conférence des cantons.

Ces différentes questions - dont le Groupe de contact va poursuivre l'étude - correspondent aux efforts entrepris par d'autres Etats fédéraux comme l'Allemagne et l'Autriche en faveur de leurs "Länder". Elles s'inscrivent par ailleurs dans le contexte plus général d'une meilleure prise en compte des régions par la Communauté elle-même, tendance qui a reçu un début de concrétisation au récent sommet de Maastricht par l'institution d'un Comité des régions (art. 198 A du Traité sur l'union européenne), organe à caractère consultatif représentant les collectivités régionales et locales. Cette nouvelle politique en faveur des régions et collectivités locales devrait permettre aux entités décentralisées, qui sont proches des citoyens, de participer plus activement à l'élaboration et à la mise en oeuvre des politiques qui les concernent. Il est également significatif à cet égard de constater que le principe de subsidiarité a été expressément mentionné (art. 3 B) dans le Traité sur l'union européenne signé à Maastricht le 7 février 1992.

## 6 Commentaire du préambule et des dispositions générales de l'accord

### 6.1 Préambule

Le préambule de l'accord EEE expose les motifs qui ont déterminé la conclusion de l'accord et le but poursuivi par les parties contractantes. Faisant partie du contexte de l'accord, il éclaire utilement l'interprétation des dispositions (art. 31 de la convention de Vienne sur le droit des traités, RS 0.111).

En premier lieu, le préambule désigne les parties contractantes: ce sont d'une part, selon leurs compétences respectives, la Communauté économique européenne, la Communauté européenne du charbon et de l'acier, ainsi que leurs Etats membres, et d'autre part l'Autriche, la Finlande, l'Islande, le Liechtenstein, la Norvège, la Suède et la Suisse, c'est-à-dire les Etats membres de l'AELE (mais aucun lien juridique n'est établi entre l'appartenance à cette organisation et le fait d'être partie à l'accord).

Le préambule relève la contribution que l'EEE apportera à la construction d'une Europe fondée sur la paix, la démocratie et les droits de l'homme. Ainsi se trouvent mises en exergue les valeurs communes qui fondent, avec la proximité géographique et culturelle, les relations privilégiées entre la Communauté et les pays de l'AELE. Il faut lire la référence aux "droits de l'homme" comme visant, en particulier, la convention européenne des droits de l'homme, qui fait partie de la tradition juridique commune des parties contractantes à l'Accord EEE.

Le préambule souligne ensuite la conformité des dispositions de l'accord au GATT (RS 0.632.21) et à la Convention relative à l'OCDE (RS 0.970.4).

Vient ensuite le rappel, essentiel, que l'objectif d'établir un EEE dynamique et homogène repose sur l'existence de règles communes, de conditions égales de concurrence et de moyens de mise en oeuvre appropriés, y compris au niveau judiciaire, et réalisé sur la base de l'égalité et de la réciprocité et dans un équilibre global des avantages, des droits et des obligations des parties contractantes. On soulignera ici, tout particulièrement, l'importance

de l'existence de règles communes pour l'homogénéité économique, sociale et juridique de l'EEE.

Le préambule souligne ensuite les préoccupations qui sont celles des parties contractantes dans la mise en oeuvre de l'accord, notamment: la réduction des disparités économiques et sociales entre régions; la coopération entre parlements et entre partenaires sociaux; le rôle important des droits de l'individu dans l'EEE; la préservation, la protection et l'amélioration de la qualité de l'environnement; le principe que les réglementations à venir seront fondées sur un haut niveau de protection de la santé, de la sécurité et de l'environnement; l'importance de la dimension sociale de l'EEE; le renforcement de la base scientifique et technologique de l'industrie européenne; enfin la constatation que l'accord ne porte pas atteinte à l'autonomie de décision des parties, ni à leur capacité de conclure des traités internationaux.

Les trois derniers considérants du préambule revêtent une importance politique majeure.

Le premier d'entre eux souligne que la conclusion de l'accord EEE ne préjuge en aucune manière la possibilité qu'a chaque Etat de l'AELE d'adhérer aux Communautés européennes.

Le deuxième souligne de manière solennelle que les parties contractantes, dans le plein respect de l'indépendance des tribunaux, veulent atteindre et maintenir une interprétation et une application uniformes de l'accord EEE et des dispositions du droit communautaire qui sont reprises dans l'accord EEE. La justification de cette interprétation et de cette application uniformes tient dans la nécessité de parvenir à une égalité de traitement des individus et des opérateurs économiques dans tout l'EEE en ce qui concerne les quatre libertés et les conditions de concurrence.

Le dernier considérant enfin, inspiré de l'accord assurances Suisse-CEE (FF 1991 IV 1), souligne que le maintien de l'autonomie du processus décisionnel communautaire - qui a constitué un des paramètres décisifs de la négociation EEE - trouve son pendant dans la garantie de l'autonomie législative et de la capacité internationale des autres Parties contractantes, le

tout dans les limites des dispositions de l'accord EEE et de celles qui découlent du droit international public. S'agissant des limites de l'accord EEE, on mentionnera la pertinence, dans ce contexte, de ses articles 89 à 120 de l'accord EEE, de son préambule et de son protocole 35, qui met en évidence que la réalisation d'un EEE homogène, basé sur des règles communes, n'exige pas des parties contractantes un transfert de pouvoirs législatifs à des organes supranationaux. Parmi les limitations du droit international public, on mentionnera, outre les principes d'égalité des parties contractantes, de réciprocité et de bonne foi, les articles 26, 27 et 31 de la convention de Vienne sur le droit des traités (RS 0.111).

En résumé, la lecture du préambule de l'accord EEE montre que si cet accord, ainsi que l'accord de libre-échange Suisse-CEE de 1972 (RS 0.632.401), appartient tous deux aux catégories du droit international, le premier marque incontestablement une étape majeure sur le chemin d'une intégration plus complète de la Suisse en Europe, tant en raison de la largeur du champ d'application matériel que de la profondeur et de la globalisation des rapports atteints dans le cadre de l'EEE. Certes, l'accord EEE ne consacre pas des rapports d'intégration complets - que seule une adhésion à la CE rendra possible - mais il se situe très loin du "simple accord commercial" que voyait un jour le Tribunal fédéral dans l'accord de libre-échange conclu en 1972 entre la Suisse et la Communauté (ATF 105 II 49, Bosshard c/ Sunlight).

## **6.2 Objectifs et principes (art. 1 à 7)**

### **6.21 But de l'accord (art. 1er)**

Aux termes de son article 1er, al. 1, l'Accord EEE est un accord d'association qui vise la création d'un EEE homogène et qui a pour objet d'une part le renforcement continu et équilibré des relations économiques entre parties contractantes dans des conditions égales de concurrence et, d'autre part, le respect des mêmes règles.

L'alinéa 2 de l'article 1er énonce les moyens propres à atteindre les objectifs de l'association: la réalisation des quatre libertés (marchandises, personnes, services et capitaux); la mise en place d'un système garantissant des conditions égales de concurrence; et un renforcement de la coopération dans

d'autres domaines tels que la recherche et le développement, l'environnement, l'éducation et la politique sociale.

L'objet de l'EEE, tel que défini à l'article 1er de l'accord, exprime le lien très étroit qui le rattache aux objectifs du marché intérieur de la Communauté; cependant, il n'englobe nullement les finalités politiques de l'intégration économique au sein de la Communauté (union économique et monétaire, union politique).

## 6.22 Définitions (art. 2)

L'article 2 de l'accord EEE définit trois expressions que cet instrument utilise:

- a) le terme "accord" y signifie l'accord principal, ses protocoles et annexes ainsi que les actes auxquels il y est fait référence; on observera que selon l'article 119 de l'Accord EEE, les protocoles et annexes à l'accord sont réputés faire partie intégrante de celui-ci;
- b) l'expression "Etat AELE" se réfère aux parties contractantes à l'accord EEE qui sont en même temps membres de l'Association européenne de libre-échange;
- c) l'accord EEE étant, du point de vue communautaire, un accord "mixte" (c'est-à-dire, conclu, du côté "communautaire", par la CEE, la CECA et les douze Etats membres de la Communauté), cette lettre c) précise que s'agissant de la Communauté et de ses Etats membres, l'expression "partie contractante" peut signifier, selon le cas, la Communauté et ses Etats membres, ou la Communauté seule, ou encore les Etats membres seuls. La question de la ligne de partage intra-communautaire des compétences est une affaire purement communautaire. L'exécution complète de l'accord par le côté communautaire ne doit toutefois pas souffrir. Dans la Communauté, l'exécution par les Etats membres d'accords externes de la Communauté représente des obligations communautaires, ainsi qu'il ressort de l'art. 228 al. 2 du traité de Rome.

## 6.23 Principes

### 6.231 Remarques introductives

L'accord EEE énumère, dans sa première partie, des "principes" d'une grande importance: obligation de respecter loyalement l'accord (art. 3); interdiction de toute discrimination fondée sur la nationalité (art. 4); droit d'évocation (art. 5); reprise de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes jusqu'au moment de la signature de l'accord EEE (art. 6); et enfin reprise, dans le cadre de l'EEE, des effets juridiques attachés aux règlements et directives communautaires (art.7).

### 6.232 Obligation de respecter loyalement l'accord (art. 3)

L'article 3 de l'accord EEE constitue l'expression du principe de droit international selon lequel tout traité en vigueur lie les parties et doit être exécuté par elles de bonne foi (principe *pacta sunt servanda*, consacré par les articles 26 et 27 de la convention de Vienne sur le droit des traités, RS 0.111). L'article 3 de l'accord EEE consacre trois devoirs de fidélité complémentaires assumés par les parties contractantes: deux formes d'obligations de coopération active (al. 1 et 3) ainsi qu'une obligation d'abstention (al. 2). De caractère général, l'article 3 de l'accord EEE complète et concrétise les obligations particulières qui incombent aux parties contractantes en vertu de l'accord.

Les parties contractantes sont tenues à une obligation de résultat, à la mise en oeuvre de laquelle doivent collaborer tous les organes étatiques pouvant y concourir utilement.

Pour le législateur, fédéral et cantonal, il s'agira de procéder aux adaptations du droit interne qui sont rendues nécessaires par l'accord EEE et par les actes qui seront adoptés en vertu de celui-ci. Comme il l'a fait dans le cadre du programme "EUROLEX", le Conseil fédéral devra, à l'avenir également, attacher une importance particulière au dépistage des incompatibilités potentielles entre le droit suisse et le droit européen et proposer au législateur l'adoption des modifications législatives nécessaires.

Au stade de l'application du droit, il s'agira, pour toutes les autorités administratives et judiciaires, de reconnaître l'effet direct des dispositions des règles EEE qui sont à même de déployer un tel effet.

De plus, il découle tant du droit international général (disposition précitée des art. 26 et 27 de la convention de Vienne sur le droit des traités) que de la volonté des parties contractantes à l'accord EEE (voir notamment l'article unique du protocole 35) que les parties contractantes ont l'obligation d'assurer la primauté des règles EEE sur les règles législatives contraires (voir sur ce point le ch. 5 supra).

### **6.233 Interdiction de discrimination à raison de la nationalité (art. 4)**

L'article 4 de l'accord EEE pose le principe fondamental de l'interdiction de discrimination en raison de la nationalité. Énoncé de manière générale dans la partie I de l'accord EEE, le principe de non-discrimination connaît de nombreuses expressions concrètes dans d'autres dispositions de l'accord (art. 28, 31, 34, 124, etc.). Ce principe vise notamment l'élimination de toutes les mesures qui, dans les domaines respectifs de la libre circulation des travailleurs et la libre prestation de services, imposent à un ressortissant d'un autre Etat membre un traitement plus rigoureux, ou le place dans une situation de droit ou de fait désavantageuse par rapport à la situation offerte, dans les mêmes circonstances, à un national. Il prohibe non seulement les discriminations ostensibles fondées sur la nationalité, mais encore toutes formes dissimulées de discriminations qui, par application d'autres critères de distinction, aboutissent en fait au même résultat. Directement applicable, ce principe n'a vocation à s'appliquer de façon autonome que dans des situations qui ne sont pas couvertes par des dispositions plus spécifiques de non-discrimination.

Selon l'article 4 de l'accord EEE, comme c'est le cas également suivant la jurisprudence du Tribunal fédéral relative à l'article 4 de la constitution fédérale, les situations semblables devront être traitées de la même manière et les situations différentes de manière différente. Ainsi, est discriminatoire le traitement dissemblable de situations semblables ainsi que le traitement identique de situations qui, pour des motifs objectifs, requièrent un traitement différencié.

Comme le principe de l'égalité de traitement des nationaux, celui de l'égalité de traitement des étrangers est un principe bien connu en droit suisse puisqu'il est ancré dans de nombreux traités de commerce et d'établissement conclus par la Suisse sous la forme de la clause de la nation la plus favorisée. Selon la clause de la nation la plus favorisée, par exemple, les ressortissants de l'un des Etats qui a conclu un accord avec la Suisse ne peuvent pas se voir appliquer par la Suisse un traitement plus favorable que celui que la Suisse applique aux ressortissants de toute autre partie contractante. Ainsi, les avantages accordés à l'une des parties contractantes s'appliquent également à tous les autres parties contractantes. Comme c'est le cas de l'égalité de traitement des nationaux, il est vrai que cette règle ne se rapporte qu'aux domaines réglementés par l'EEE, si bien que des inégalités de traitement existantes ou futures dans d'autres domaines demeureront admissibles.

#### **6.234 Droit général d'évocation (art. 5)**

L'article 5 consacre le droit de toute partie contractante de soulever, en tout temps, au niveau du Comité mixte EEE ou du Conseil de l'EEE, une question d'intérêt pour elle, conformément aux articles 92 par. 2 et 89 par. 2 de l'accord EEE. En vertu de ces deux dernières dispositions de l'accord, les parties contractantes peuvent, après discussion préalable au sein du Comité mixte EEE, ou directement dans des cas particulièrement urgents, soulever, au sein du Conseil EEE, toute question donnant lieu à difficulté.

#### **6.235 Reprise de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes (art. 6)**

La nécessité, pour parvenir à un EEE homogène, de garantir une interprétation et une application uniformes de l'accord EEE et du droit communautaire correspondant a conduit les parties contractantes à se considérer comme liées par les arrêts pertinents de la Cour de justice des Communautés européennes rendus jusqu'au moment de la signature de l'accord EEE (2 mai 1992), dans toute la mesure où les dispositions de l'accord EEE sont identiques en substance aux règles correspondantes du traité CEE, du traité CECA et des actes adoptés en application de ces deux traités.

La jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes revêt une importance capitale pour la compréhension et l'interprétation du droit communautaire, à tel point qu'elle fait partie intégrante de l'acquis communautaire.

Il convient de souligner l'intérêt économique lié à une interprétation juridique uniforme de l'accord EEE: un Espace économique européen qui se veut homogène présuppose l'existence de "règles communes", indispensables pour parvenir à une égalité de traitement des individus et des opérateurs économiques dans tout l'EEE" (art. 1er qui parle du "respect des mêmes règles").

### **6.236 Effets juridiques des règlements et directives communautaires repris dans l'accord EEE (art. 7)**

L'article 7 de l'accord EEE reprend dans une grande mesure les définitions données par l'article 189 du traité de Rome au "règlement" et à la "directive" communautaires. Les parties contractantes tiennent en effet à donner aux actes contenus dans les annexes à l'accord EEE et qui sont repris du droit communautaire des effets juridiques semblables à ceux que les règlements et directives déploient dans la Communauté.

Les règlements et les directives forment, quantitativement, la part la plus importante de l'acquis communautaire repris par les Etats de l'AELE dans le cadre de l'EEE:

Les effets juridiques dans l'EEE de ces deux catégories d'actes découlent d'abord de l'accord EEE lui-même, qui précise que les actes mentionnés dans les annexes de l'accord EEE participent de la force obligatoire de l'accord EEE lui-même puisqu'ils en font partie intégrante (art. 119). C'est également par l'effet de l'accord EEE que naîtront les effets juridiques des décisions que prendra le Comité mixte EEE en vertu des articles 92 par. 1 et 93 par. 2 de l'accord EEE en vue de l'adoption de nouvelles règles EEE en application de la procédure décisionnelle instituée à cet effet (art. 97 - 104).

Le préambule maintient expressément, pour le futur, l'autonomie décisionnelle des Parties contractantes et leur compétence pour conclure des traités, dans les limites des normes contraignantes de l'Accord EEE.

En vertu de l'article 7 de l'accord, les Etats AELE ont certes la faculté de considérer soit que les actes EEE, dans la tradition moniste, font "partie de leur ordre juridique interne" (cas de la Suisse, de l'Autriche et du Liechtenstein), soit de faire en sorte que ces actes EEE, par un acte législatif d'incorporation, deviennent partie de leur ordre juridique interne (cas des pays nordiques de l'AELE, tous de tradition dualiste). Mais l'obligation de résultat reste intégrale pour chaque Etat AELE pris individuellement. Il serait contraire à l'effet obligatoire prescrit par l'art. 7 de l'accord EEE, et à l'obligation de respecter loyalement l'Accord EEE (art. 3) de ne pas appliquer les règles EEE de plein droit, au même moment et avec les mêmes effets sur l'étendue du territoire des parties contractantes, en prétendant y opposer des obstacles quels qu'ils soient.

S'agissant des règles EEE correspondant aux règlements communautaires, l'article 7, lettre a) de l'accord EEE souligne qu'un tel acte doit "comme tel" s'intégrer dans l'ordre juridique interne des parties contractantes. Dans l'ordre juridique suisse, les effets caractéristiques du règlement se déploieront automatiquement, alors que dans les Etats dualistes de l'AELE, les effets caractéristiques du règlement devront être assurés par une technique appropriée (le plus souvent par le biais d'une incorporation dans une loi).

L'article 7, lettre b) de l'accord EEE prévoit que les règles EEE correspondant aux directives communautaires laissent aux autorités des parties contractantes le choix de la forme et des moyens de mise en oeuvre. La directive est un instrument législatif indirect qui rappelle l'institution nationale de loi-cadre. Elle a généralement besoin d'un relai législatif national pour déployer la plénitude de ses effets. Mais dans la pratique, certaines directives sont si détaillées qu'elles s'apparentent à des règlements. S'agissant de l'effet obligatoire de la directive, on a vu que cet effet est identique à la force contraignante d'un règlement ou d'une disposition du corps principal de l'accord EEE.

## **7 Commentaire des dispositions matérielles de l'Accord et de leur mise en oeuvre sur les plans fédéral et cantonal**

### **7.1 Remarques générales**

#### **7.11 Buts et structure du chapitre**

Ce chapitre constitue en quelque sorte l'interface entre le droit EEE et le droit suisse. Il suit en principe la structure de l'Accord EEE, tout en tenant compte des spécificités du droit suisse. Il traitera donc d'abord des quatre libertés (libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux). Ensuite il sera question des règles en matière de concurrence, des politiques horizontales (politique sociale, protection de l'environnement, etc.) et des politiques d'accompagnement (recherche et développement, média, etc.). Le chapitre aborde enfin la cohésion économique et sociale et présente quelques problèmes transversaux (égalité entre hommes et femmes, droit procédural, etc).

Pour chaque matière ou domaine législatif traité nous avons choisi une présentation en 3 points:

- a) description de l'acquis;
- b) analyse des conséquences matérielles et juridiques sur le plan fédéral et annonce de la démarche législative;
- c) analyse des conséquences matérielles et juridiques sur le plan cantonal.

Cette présentation découle des 3 buts complémentaires du chapitre, à savoir

- 1) expliciter les dispositions matérielles de l'Accord et le droit communautaire auquel celles-ci renvoient (l'acquis);
- 2) mettre en évidence les conséquences matérielles et juridiques de l'Accord EEE aux plans fédéral et cantonal;

---

*Avertissement:* à la suite d'une erreur dans la mise au point finale du texte du message, une quarantaine de notes, se référant notamment à la jurisprudence de la CJCE, n'apparaissent pas en notes de bas de pages dans le présent chapitre (p. 109 à 448). On en trouvera la liste publiée à la suite du Message II Eurolex (FF 1992 V 812).

- 3) annoncer la démarche législative prévue chaque fois que l'acquis exige une adaptation du droit fédéral.

## **7.12 L'acquis**

La notion d'acquis utilisée dans le présent chapitre désigne d'une part le contenu matériel de l'Accord EEE, repris dans la plupart des cas des traités constitutifs des CE, et d'autre part le droit dérivé de la CE auquel l'Accord EEE renvoie dans ses annexes. Seuls les actes communautaires publiés jusqu'au 31 juillet 1991 au Journal Officiel CE ont été intégrés à l'acquis et figurent donc dans les annexes de l'Accord. Cependant, la notion d'acquis comprend aussi un certain nombre d'actes communautaires, publiés après le 31 juillet 1991, qui font l'objet d'un acte modificateur de l'Accord EEE (cf. ch. 7.17).

En outre, la notion d'acquis comprend aussi la jurisprudence de la Cour de justice CE rendue sur la base du droit primaire et du droit dérivé de la CE, dans la mesure où l'Accord EEE reproduit ce droit primaire ou renvoie à ce droit dérivé. Conformément à l'article 6 de l'Accord, seule la jurisprudence de la Cour de justice rendue avant la signature de l'Accord fait partie de l'acquis.

Le droit CE dérivé auquel les vingt-deux annexes de l'Accord EEE renvoient comprend environ 1500 actes. Des tableaux statistiques figurant en annexe du présent message (cf. Annexe 5), décrivent la nature juridique de ces actes (règlements, directives, etc.), indiquent leur répartition par domaines et distinguent entre les actes de base et leur modification.

## **7.13 Conséquences matérielles et juridiques de l'acquis en Suisse**

Dans l'analyse des conséquences matérielles et juridiques de l'acquis en Suisse, l'accent est clairement mis sur ces dernières. Plus précisément encore, ce sont surtout les conséquences législatives qui sont mises en évidence. Par ailleurs, l'analyse des conséquences juridiques et matérielles de l'acquis aux plans fédéral et cantonal est souvent moins longue que la description de l'acquis. Cela tient au fait qu'une part importante de l'acquis n'exige aucune modification formelle du droit suisse - celui-ci étant déjà "eurocompatible" -

et n'exige donc pas de conséquence matérielle nouvelle pour notre pays. De plus, de nombreuses modifications qu'entraîne le droit EEE dans l'ordre juridique suisse touchent davantage la forme que le fonds. Cela dit, il est certain que l'Accord EEE et la reprise de larges pans du droit communautaire aura des répercussions substantielles en Suisse, tant au point de vue juridique que dans les domaines économique et social.

Pour ce qui a trait à la transposition de l'acquis en droit cantonal, on se référera utilement au document Adaptation du droit cantonal au droit de l'EEE, Berne, décembre 1991, établi sous l'égide du Groupe de contact des cantons.

#### **7.14 La démarche législative**

Lors des travaux préparatoires, le Conseil fédéral a décidé que l'adaptation à la date d'entrée en vigueur de l'accord du droit fédéral au droit de l'EEE doit se limiter à ce qui est nécessaire afin d'éviter de soustraire au référendum facultatif des modifications législatives qui ne s'imposeraient pas strictement au regard des obligations contractées par la Suisse dans l'Accord EEE (voir le chapitre 5 ci-dessus). Mais, pour se conformer à nos obligations internationales, le Conseil fédéral a également indiqué qu'il convenait d'effectuer toutes les adaptations requises par le droit de l'EEE. Le critère de la nécessité doit être apprécié avec retenue. Seules sont considérées comme nécessaires les modifications qui doivent être entreprises pour rendre le droit fédéral conforme au droit EEE. Les règles d'accompagnement ou les mesures compensatoires à envisager en vue de corriger ou d'éviter les éventuels effets négatifs qui pourraient résulter de l'adaptation du droit fédéral au droit de l'EEE ne peuvent pas être considérées comme répondant au critère de la nécessité. Les modifications du droit fédéral dans les domaines où des périodes transitoires sont prévues ne sont également pas considérées comme nécessaires dans ce contexte. Dans certains cas, le droit de l'EEE se limite à fixer des normes minimales et autorise les Parties contractantes à adopter des règles plus contraignantes. Dans ces cas, le recours à la clause de délégation ne peut être admis que lorsque des mesures supplémentaires sont indispensables pour assurer le bon fonctionnement de la nouvelle règle. Toutefois, la limitation au strict nécessaire des modifications à entreprendre ne doit pas aboutir à des contresens ou à des mesures inappropriées. Cette

appréciation restrictive du critère de la nécessité vise à garantir les droits populaires dans toute la mesure du possible.

Le présent chapitre indique dans quels cas il est nécessaire de légiférer pour assurer la transposition de l'acquis en droit fédéral. La démarche législative projetée est alors annoncée, l'accent étant mis sur les modifications et/ou les adoptions de lois formelles respectivement d'arrêtés fédéraux de portée générale. Une liste des lois et des arrêtés fédéraux de portée générale à adapter ou à adopter figure à l'annexe 1 du présent message.

Le contenu détaillé des projets de modifications législatives sera exposé dans le cadre des "paquets législatifs" qui seront soumis au parlement. Dans ces "paquets", les projets législatifs seront accompagnés d'un message complémentaire qui explicitera les modifications requises du droit fédéral. Par rapport à ces messages complémentaires, le chapitre 7 du présent message représente leur partie générale.

#### **7.15 Présentation d'ensemble des dispositions matérielles de l'Accord et de leurs conséquences**

L'entrée en vigueur de l'Accord aura pour conséquence de rendre euro-compatibles nos conditions-cadres économiques et sociales dans les domaines où elles ne le sont pas déjà et de nous ouvrir une large participation aux politiques d'accompagnement. Par rapport aux conditions-cadre actuelles et à la coopération que nous avons déjà développée auparavant avec la CE dans le domaine des politiques d'accompagnement, les changements seront plus ou moins importants selon les domaines.

S'agissant de la libre circulation des marchandises, l'Accord EEE améliorera le régime de libre-échange actuel établi par l'Accord de libre-échange Suisse-CE de 1972<sup>1)</sup>. C'est principalement dans le vaste domaine des prescriptions techniques - quelque 300 actes communautaires - que l'effet novateur de l'EEE se fera le plus sentir.

---

1) RS 0.632.401

Les barrières au commerce créées par l'existence de prescriptions nationales différentes portant sur la protection de la santé, de l'environnement, des consommateurs et sur la sécurité des travailleurs seront éliminées. Le libre accès au marché communautaire de nos produits - produits industriels et produits agricoles transformés - sera ainsi facilité. Par ailleurs, des arrangements transitoires nous permettront de maintenir presque intégralement le niveau de protection atteint sur le plan national.

Le régime de libre circulation des personnes, qui sera entièrement réalisé après une période transitoire de cinq ans, au maximum, est pour notre pays l'un des apports les plus importants de l'Accord EEE. Au cours de cette période de cinq ans, notre politique des étrangers sera progressivement libéralisée en faveur des ressortissants de l'EEE. Ces derniers ne seront plus soumis à notre système de contingentement de la main-d'oeuvre étrangère dès le 1er janvier 1998. Cette libéralisation devrait avoir un impact favorable sur les secteurs économiques dont l'expansion est aujourd'hui limitée par les difficultés d'embaucher de la main-d'oeuvre qualifiée. Elle devrait être à l'origine des principaux gains macro-économiques qui résulteront de l'EEE. Par ailleurs, les citoyens suisses pourront librement circuler et s'établir dans les pays de l'EEE à la fin de la période transitoire. Ils verront ainsi disparaître les discriminations qu'ils subissent actuellement quand ils souhaitent travailler dans la CE.

Le marché immobilier est un autre secteur de notre économie sur lequel se fera sentir l'effet dérégulateur de l'Accord EEE. Au bout d'une période transitoire de cinq ans, l'ensemble des dispositions de la Lex Friedrich qui discriminent les étrangers seront remplacées, vis-à-vis de ressortissants de l'EEE, par des mesures nationales euro-compatibles destinées à assurer à la population résidente l'accès à la propriété immobilière. Pour le court terme, une augmentation significative de la demande étrangère est peu probable. A moyen terme, la demande globale pourrait certes augmenter, mais devrait rester limitée grâce aux mesures non-discriminatoires envisagées. En contre-partie, les entreprises et ressortissants suisses bénéficieront de l'accès non-discriminatoire à la propriété immobilière dans tout l'EEE.

L'Accord EEE aura aussi une incidence importante dans le domaine des services financiers (banques, assurances, bourse et valeurs mobilières). Les

banques suisses pourront, en particulier, exercer librement les activités d'une banque universelle dans tout l'EEE. La place financière suisse verra en outre augmenter son attrait pour les banques de pays tiers dans la mesure où une licence suisse leur donnera accès à tout l'EEE. Dans le domaine des transports, tant en ce qui concerne les transports aériens que routiers, l'Accord EEE facilitera l'accès des entreprises suisses aux marchés de nos partenaires.

L'Accord EEE aura aussi pour effet de nous amener à rénover nos conditions-cadre internes dans les domaines de la concurrence et des autres règles communes (aides publiques, marchés publics, propriété intellectuelle). C'est principalement dans le domaine des marchés publics que la différence entre la situation actuelle et celle créée par l'Accord EEE sera la plus grande. L'Accord nous conduira en particulier à abolir les barrières cantonales et communales existant en Suisse et entraînera donc d'importantes économies pour le secteur public. En outre, les entreprises suisses tireront parti d'un accès non-discriminatoire au marché de l'EEE. Les secteurs concernés par cette dérèglementation seront ceux des fournitures, des travaux, ainsi que les secteurs concessionnés de l'eau, de l'énergie, des transports et des télécommunications.

Les politiques horizontales - soit les règles communautaires qui ont créé un cadre juridique harmonisé dans les domaines du droit des sociétés, de la politique sociale, de la protection de l'environnement, de la politique à l'égard des consommateurs et de la coopération statistique - représentent un autre domaine important où nos conditions-cadre internes seront modifiées. En matière de droit des sociétés, nous aurons trois ans pour nous adapter aux règles de l'EEE. Il s'agira de réviser notre droit de la société anonyme, les modifications les plus importantes touchant les dispositions relatives à la présentation et la publication du bilan et des comptes annuels. Les conditions-cadre de notre politique sociale concernant la santé et la sécurité au travail, l'égalité entre femmes et hommes et le droit du travail seront également ajustées. Mais, l'incidence de cet ajustement sera limitée dans la mesure où nos conditions-cadre sont aujourd'hui déjà euro-compatibles dans une large mesure. S'agissant de la politique à l'égard des consommateurs, de la protection de l'environnement - il s'agit ici des prescriptions générales de la CE non liées aux produits - et de la coopération statistique, la reprise de l'acquis complètera utilement la législation suisse.

Dans le domaine des politiques d'accompagnement, la principale conséquence de l'Accord EEE est de nous ouvrir une pleine participation dès le 1er janvier 1993 au troisième programme-cadre de recherche communautaire. L'Accord EEE garantit aussi notre participation à d'autres programmes communautaires dans des domaines tels que l'éducation, l'audiovisuel, les services d'information et l'environnement.

Dans l'ensemble, l'Accord EEE doit être vu, sur le plan de ses conséquences matérielles, comme un moyen de moderniser nos conditions-cadre internes et d'ouvrir le marché intérieur européen à nos citoyens et à nos entreprises. Les règles fondamentales de l'EEE sont les mêmes que celles qui régissent les relations intra-communautaires dans les domaines couverts par l'accord EEE. Elles prescrivent l'abolition des obstacles à la libre circulation, l'élimination de toute discrimination fondée sur la nationalité et le renforcement de la coopération.

#### **7.16 Périodes transitoires**

L'acquis repris dans l'Accord EEE produira ses effets dès l'entrée en vigueur de ce traité à moins que celui-ci n'en dispose autrement. L'Accord EEE prévoit, en effet, dans certains domaines ou à propos de certains actes communautaires, des arrangements ou des périodes transitoires laissant aux pays de l'AELE la latitude de ne se conformer à l'acquis qu'après un certain temps. Ces arrangements ou périodes transitoires sont inscrits dans les annexes ou protocoles de l'Accord; ils sont expliqués dans les sous-chapitres correspondants du chapitre 7. Une présentation systématique de ces arrangements et périodes transitoires figure à l'annexe 4 du présent message. De plus, on se référera utilement au chiffre 9.9 du présent message (Entrée en vigueur).

#### **7.17 Droit futur de l'EEE**

Les dispositions institutionnelles de l'Accord EEE doivent également permettre le développement futur du droit de l'EEE. Il s'agit avant tout du droit de la CE étendu à l'EEE en tenant compte des désirs des pays de l'AELE. Ce que sera le droit futur de l'EEE peut être apprécié dans une large mesure au regard des aspects concernant l'EEE du programme de travail de la

CE en vue de la réalisation du marché intérieur. De même que dans l'EEE, les mesures et aspects fiscaux de l'abolition des frontières intérieures demeurent exclus.

En 1985, la CE a établi dans un "livre blanc" un catalogue de 282 mesures visant à la réalisation d'un espace sans frontières intérieures. La Commission des Communautés européennes a soumis toutes les propositions au Conseil des Communautés. Fin 1991, 213 mesures avaient été prises et 17 étaient prêtes à être adoptées. Des réserves fondamentales d'ordre politique ont été émises à l'encontre de 12 de ces mesures; 22 furent qualifiées de "politiquement sensibles"; 18 doivent encore être travaillées sur le plan technique. En ce qui concerne l'EEE, ce sont environ 50 à 60 de ces mesures, en partie avec un contenu technique (par exemple droit vétérinaire et phytosanitaire) qui entrent en ligne de compte.

Depuis 1985, la Commission des Communautés a proposé d'autres mesures que celles énumérées dans le livre blanc, et ce dans les domaines les plus divers. La présentation qui suit du développement prévisible du droit de la CE se limite à un survol général et ne distingue pas entre "livre blanc" et autres mesures. On renvoie pour plus de détails aux parties du message consacrées aux aspects matériels.

En ce qui concerne la circulation des marchandises, la législation doit être adaptée de façon permanente au progrès technique, ainsi que concrétisée et complétée dans certains domaines. La poursuite des travaux relatifs à l'élimination des obstacles techniques au commerce (droit des denrées alimentaires, produits chimiques et pharmaceutiques, matériel médical, véhicules à moteur, en particulier prescriptions sur les gaz d'échappement et sur le bruit) revêt à cet égard une importance particulière.

Aucune mesure nouvelle n'est envisagée en ce qui concerne la circulation des capitaux.

Dans le domaine en pleine évolution de la circulation des services, un programme législatif important encore est en cours. Il a trait en particulier à la libéralisation du secteur des assurances, au "troisième paquet de mesures de libéralisation" dans les transports aériens ainsi qu'à la concrétisation

sation du principe du libre accès aux réseaux dans le secteur des télécommunications ("open network provisions").

Dans le domaine de la libre circulation des personnes, la reconnaissance réciproque des diplômes obtenus après un minimum de trois ans d'études n'est pas encore assurée.

Dans le domaine des règles communes de l'Accord EEE, il est prévu, en ce qui concerne les marchés publics, d'étendre la libéralisation aux services de même qu'à l'octroi de concessions. Pour les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des communications, une directive spécifique sur les voies de recours est prévue. D'autre part, le droit de la concurrence doit être modifié, principalement dans le domaine des transports.

Dans le domaine des mesures horizontales et d'accompagnement, le processus dynamique de législation va se poursuivre en particulier dans les domaines de la protection de l'environnement, de la politique sociale et de la statistique. La conférence au sommet de Maastricht a joué un rôle décisif à cet égard et a relancé le processus législatif. En matière de protection de l'environnement, les décisions seront prises dorénavant selon le principe majoritaire. Les compétences de la Communauté ont été étendues dans les domaines de la formation, de la santé, de la culture et de la protection des consommateurs; on peut s'attendre à ce qu'elles le soient également dans les domaines de la recherche et du développement technique.

Le domaine social constitue un cas particulier, puisque selon le traité de Maastricht sur l'union européenne, seuls onze Etats - sans le Royaume-Uni - poursuivront leurs travaux dans ce domaine. Les actes juridiques des Onze ne s'appliqueront certes pas à l'EEE. Le Royaume-Uni n'acceptera de toute évidence pas, en tant qu'état membre de l'EEE, des obligations qu'il refuse en tant que membre de la CE. En outre, le développement futur de la législation dans le domaine social est doublement limité pour les Onze:

- la réglementation sur les salaires, la liberté syndicale, le droit de grève et les licenciements collectifs (lock-out) restent de la compétence exclusive des différents Etats;

- exigence de l'unanimité pour les décisions relatives à la sécurité sociale et à la protection sociale des travailleurs, à la protection contre les licenciements, à la représentation collective des intérêts des partenaires sociaux, aux conditions de travail des travailleurs étrangers et aux contributions à la création d'emplois.

Dans le cadre des négociations sur l'EEE, il a été convenu d'inclure dans l'EEE les actes pertinents pour l'EEE publiés avant le 31 juillet 1991 dans le Journal officiel des Communautés. Jusqu'à l'entrée en vigueur de l'Accord EEE, de nouvelles dispositions vont donc "s'accumuler", qu'il s'agira d'intégrer. Par la suite, les règles de l'EEE seront adaptées au fur et à mesure. D'une manière générale, il se produira ainsi une certaine stabilisation dans le développement de l'EEE. Cependant, de nouvelles normes seront adoptées dans des domaines importants.

Par le biais d'un premier protocole additionnel à l'Accord EEE qui devrait être signé prochainement, toute une série d'actes adoptés par la CE depuis le 1.8.1991 sera reprise. Ces actes entreront en vigueur pour la CE au plus tôt le 1.1.1993; ils sont importants pour le fonctionnement de l'EEE et ne posent pas de problèmes aux pays de l'AELE. Pour la Suisse, ils entraîneront avant tout des modifications au niveau des ordonnances. Au cas où des modifications de lois s'avèreraient nécessaires, elles pourront être entreprises dans un troisième paquet législatif non soumis au référendum.

## **7.2 Libre circulation des marchandises (art. 8 à 27)**

### **7.21 En général**

En matière de libre circulation des marchandises, l'Accord EEE exige en premier lieu, à l'instar du Traité de Rome, l'abolition et l'interdiction entre les Parties contractantes:

- des droits de douanes et taxes d'effet équivalent tant à l'importation qu'à l'exportation (art. 10 Accord EEE; voir art. 9 en relation avec l'art. 12 CEE);

- des restrictions quantitatives et mesures d'effet équivalent à l'importation comme à l'exportation (art. 11 et 12 Accord EEE; art. 30 et 34 CEE).

De plus, l'article 14 de l'Accord EEE (art. 95 CEE) interdit de frapper d'imposition intérieure discriminatoire les produits importés et les produits nationaux.

Ces dispositions ont fait l'objet d'une abondante jurisprudence de la Cour de justice des CE, qui a interprété ces interdictions de manière extensive. En effet, dès sa jurisprudence la plus ancienne, la Cour a souligné le caractère fondamental de ces dispositions qui visent la réalisation de la libre circulation des marchandises, l'un des principaux objectifs du Traité de Rome.

Pour s'assurer que la libre circulation des marchandises devienne réalité, l'Accord EEE prévoit également la reprise d'une bonne part de la législation communautaire dérivée relative au rapprochement des législations nationales qui apparaît nécessaire au fonctionnement du marché commun et qui est essentiel pour la réalisation d'un marché intérieur.

L'acquis figurant dans les annexes I et II de l'Accord relatif à la libre circulation des marchandises contient notamment une partie des règles communautaires - quantitativement très importantes - sur l'abolition des frontières physiques et techniques. Ces règles prévoient la simplification des contrôles et formalités douanières, une harmonisation des réglementations techniques nationales et une reconnaissance mutuelle des tests et certifications. En outre, l'Accord EEE prévoit également la reprise de la réglementation communautaire - très abondante également - sur les contrôles vétérinaires et phytosanitaires qui oblige à effectuer ces contrôles au lieu de production et prévoit uniquement le contrôle des certificats au lieu de destination des produits.

A la différence de la CE, qui a institué une union douanière impliquant un tarif douanier commun par rapport à l'extérieur et qui réalisera le 1.1.93 son grand marché intérieur sans barrière douanière, l'EEE prévoit seulement une "libre circulation des marchandises" qui est relative. Ainsi les barrières douanières entre la CE et les pays de l'AELE subsisteront. Mais les contrôles

et formalités seront considérablement simplifiés, en vertu de l'art. 21 de l'Accord sur l'EEE, ce qui accélérera la circulation transfrontière des marchandises. Le motif en est que les parties contractantes n'ont pas cherché à harmoniser les impôts ni à créer une union douanière. Cette dernière n'eût été possible, institutionnellement parlant, que par une adhésion à la CE. Elle nous aurait fait perdre notre autonomie en matière douanière et la compétence de conclure avec des pays tiers des accords préférentiels portant sur le commerce et les droits de douane. S'y ajoute le fait que nous avons exclu d'entrée une politique agricole commune et, partant, la libre circulation des produits agricoles. Dans ce contexte, on ne peut donc parler que d'une "circulation des marchandises aussi libre que possible".

Le libre-échange dont il est question à l'article 8 de l'Accord concerne donc essentiellement les produits industriels, à l'exclusion des produits agricoles (cf. chiffre 7.23). Sauf indication contraire, il s'applique en principe aux produits qui correspondent aux règles d'origine préférentielles du protocole 4 et qui circulent donc sans restrictions quantitatives et en franchise douanière - malgré les barrières douanières qui subsistent. Cependant, les marchandises circulant dans l'EEE mais ne provenant pas de pays qui en font partie restent soumises à des droits de douane et à des mesures de politique commerciale appliquées à l'Etat d'origine par chacune des parties contractantes.

Autre disposition très importante de l'Accord sur l'EEE: à la libre circulation des marchandises s'ajoute encore la libre commercialisation dans tout Etat de l'EEE des marchandises originaires. Cela présuppose que les pays de l'AELE transposeront dans leur droit national le 1.1.93, ou après des délais de transition, les dispositions du droit communautaire concernant le marché intérieur. Ce principe s'applique en particulier, selon l'art. 23, aux prescriptions techniques. D'importants obstacles non tarifaires sont supprimés touchant la fixation des exigences qui autorisent la mise sur le marché (étiquetage, additifs alimentaires, prescriptions concernant le bruit et les gaz d'échappement des véhicules, etc.). Cette nouvelle disposition est également valable, en vertu de l'art. 17 de l'Accord, pour le droit vétérinaire et dans le domaine phyto-sanitaire. La circulation d'animaux, de produits fourragers, de produits carnés et de plantes obéira à des exigences semblables quant aux conditions de leur commercialisation (règles d'hygiène, additifs aux produits

fourragers, prescriptions phyto-sanitaires), pour protéger la santé, certes, mais aussi pour créer des conditions de concurrence égales (art. 18 de l'Accord).

### 7.211 Champ d'application

En ce qui concerne la circulation de produits industriels, le champ d'application n'a pas fondamentalement changé par rapport à l'Accord de libre-échange en vigueur<sup>2)</sup>. Il s'agit des produits industriels déjà englobés dans l'Accord actuel, notamment des produits des articles 25 à 97 du tarif des douanes<sup>3)</sup> et des produits qui en sont exclus tels que la caséine, l'albumine et certaines féculs (cf. chiffre 7.221). Sont par contre désormais compris dans le libre-échange industriel les quelques produits agricoles figurant dans les chapitres consacrés aux produits industriels (liège, lin, chanvre). Il s'y ajoute la suppression ou la réduction de la protection du processus de transformation industrielle pour toute une série de nouveaux produits de l'industrie alimentaire qui - à quelques exceptions près - figurent aux chapitres 1 à 24. Des produits comme certaines margarines, la pectine (un gélifiant), les confitures et certaines boissons alcoolisées sont touchés (cf. chiffre 7.25).

Sont en principe exclus du champ d'application les mesures de protection des produits agricoles et les montants servant à la compensation des différences de coût des produits agricoles qui entrent dans la fabrication de produits de l'industrie alimentaire. Par un échange de lettres bilatéral, la Suisse et la CE sont convenues d'un abaissement des droits de douane et d'une augmentation des contingents pour certains produits agricoles (cf. chiffre 7.23).

En ce qui concerne le poisson et autres produits de la mer, où on n'est pas parvenu à un résultat symétrique au cours des négociations, des dispositions particulières seront appliquées. Alors que la Suisse, parmi ses concessions, a étendu à la CE la franchise de douane appliquée au commerce du poisson et des autres produits de la mer au sein de l'AELE, la CE a exclu de la libre circulation certains produits de la pêche (saumon, hareng, maquereau, etc.) et

---

2. RS 0.632.401

3. Loi sur le tarif des douanes du 9 octobre 1986; RS 632.10

octroyé la franchise de douane ou une diminution progressive des droits de douane pour d'autres produits, selon le protocole 9.

## 7.212 Règles d'origine

### a. Dispositions de l'Accord

Le protocole 4 mentionné à l'article 9 de l'Accord sur l'EEE décrit les conditions dans lesquelles la circulation des produits originaires des parties contractantes bénéficie de la franchise de douane. Les marchandises originaires d'Etats tiers gardent leur origine et, lors de leur importation dans la CE ou un pays de l'AELE, sont soumises aux droits de douane appliqués aux Etats tiers selon les règles du GATT.

Le protocole 4 décrit les critères de transformation et définit si et, le cas échéant, jusqu'à quels pourcentages maximums des matières premières provenant de pays tiers peuvent être admises dans la fabrication. Il précise ensuite les dispositions concernant les déclarations des fournisseurs pour les marchandises qui ne sont pas originaires, mais qui peuvent être utilisées par-delà les frontières pour l'obtention de l'origine, quand bien même elles restent soumises à des droits de douane. S'y ajoutent des règles concernant l'établissement de preuves d'origine préférentielles pour des marchandises qui satisfont aux critères d'origine pour le traitement en franchise de douane. Il régleme encore la coopération entre les administrations des douanes des Etats membres de la CE et des pays de l'AELE.

Compte tenu de l'objectif visé par les négociations, les six protocoles d'origine bilatéraux existant entre certains pays de l'AELE et la CE ou la CECA ont été multilatéralisés et simplifiés et - quand la CE le jugeait nécessaire - améliorés<sup>4</sup>);

---

4. Uniquement dans le cas du maintien en application du protocole no. 2 Suisse/CEE sur les produits agricoles transformés (RS 0.632.401.2) le protocole no.3 Suisse/CEE subsiste mais doit être modifié avant l'entrée en vigueur de l'Accord (RS 0.632.4013).

- a. Les règles d'origine valables aussi bien par rapport à la CE ou à la CECA qu'à l'intérieur de pays de l'AELE permettent de supprimer dans les preuves d'origine la mention du pays où a eu lieu le dernier traitement important et d'utiliser la mention d'origine EEE. Cela permet à la CE et aux pays de l'AELE de faire une distinction matérielle claire dans les critères d'origine et dans la documentation relative aux accords préférentiels conclus avec des pays tiers (comme la Turquie, la Hongrie, la Pologne, la Tchécoslovaquie, etc.).
- b. Le cumul intégral est introduit entre les parties contractantes pour permettre l'addition de tous les processus de fabrication ou de toutes les parts "ad valorem" de matières non originaires en vue de la détermination de l'origine, qu'ils interviennent dans un ou plusieurs pays de l'EEE. Contrairement au cumul partiel qu'autorisent les accords bilatéraux en vigueur, le cumul intégral ouvre de nouvelles perspectives. Il faut cependant noter que les marchandises qui ne sont pas originaires restent soumises à des droits de douane, les ouvraisons effectuées peuvent toutefois contribuer à l'obtention du caractère originaire desdits produits.
- c. Afin de mieux mettre à profit la division du travail, on a réussi à éliminer le principe restrictif de la territorialité, actuellement en vigueur, qui veut que les marchandises originaires qui quittent la zone perdent leur statut. Un nouveau principe permet que les marchandises qui passent momentanément dans un pays qui ne fait pas partie de l'EEE pour y être transformées ne perdent pas pour autant leur caractère originaire de l'EEE. Une condition doit être remplie: la valeur ajoutée en dehors de l'EEE ne doit pas dépasser 10% du prix départ usine du produit fini. A la demande de la CE, les textiles et les vêtements sont exclus de cette mesure d'assouplissement.
- d. Un autre allègement a été introduit: il permet que, dans bien des cas-limites, la présence de matériaux provenant de pays tiers n'empêche pas l'obtention du caractère originaire d'une marchandise. Les matières non originaires, dont l'utilisation dans la production d'une marchandise déterminée n'est pas autorisée d'après les conditions de la liste figurant dans le protocole d'origine, peuvent néanmoins être employées, à

condition que le total de la valeur ajoutée en dehors de l'EEE ne dépasse pas 10% du prix départ usine fini. Cette simplification n'est pas applicable aux vêtements textiles.

- e. Comme autre simplification, il a été souscrit à une règle alternative de 40% pour les substances chimiques de base et produits chimiques et à une règle alternative de 25% pour les ouvrages en matière plastique. L'idée d'étendre à tous les produits industriels le principe de la règle alternative de pourcentage applicable aux produits relevant des chapitres 84 à 92 du tarif douanier s'est heurtée à la résistance de la CE. Elle visait à proposer une solution économiquement neutre excluant les parts élevées de matières non originaires qui pourraient éventuellement résulter de l'application de la règle alternative généralisée.

Comme tous les objectifs des négociations n'ont pu être atteints, il a été convenu à l'article 9 de l'Accord sur l'EEE qu'on continuerait d'améliorer et de simplifier les règles d'origine et de développer la coopération à propos d'autres questions de douane. Lors de la dernière série de négociations, la CE a déclaré explicitement vouloir englober le problème du trafic de perfectionnement passif des textiles dans les futures négociations. Jusqu'ici, la CE excluait notamment le traitement égal en matière de douane des vêtements confectionnés dans un pays qui ne fait pas partie de l'EEE puis réimportés dans la CE, et obtenus à partir de matières originaires de la CE ou de l'AELE. Elle faisait valoir que dans le cadre de l'EEE, on ne recherchait ni une union douanière, ni une politique commune en matière de textiles. La CE ajoutait que les pays de l'AELE ne pourraient donc bénéficier des avantages résultant des accords préférentiels passés entre les pays tiers et la CE. Aux termes de la clause évolutive, un nouvel examen à ce propos sera faite avant la fin de 1993 puis répétée tous les deux ans.

#### b. Conséquences au niveau de la Confédération

Par rapport à d'autres domaines, dans lesquels les pays de l'AELE devaient reprendre l'acquis communautaire, il fallait trouver par la négociation de nouvelles solutions qui respectent les intérêts de tous les participants.

La négociation a abouti à un allègement de la détermination de l'origine dans le domaine des produits chimiques. Le cumul intégral, la nouvelle règle de tolérance et la flexibilisation du principe de territorialité faciliteront la tâche des exportateurs. Cependant, le respect des conditions pour l'obtention du caractère originaire des marchandises ainsi que l'établissement des preuves d'origine exigeraient encore plus de vigilance.

c. Conséquences au niveau cantonal

Au niveau cantonal, il n'y a pas de répercussions dans ce domaine.

**7.22 Droits de douane et restrictions quantitatives**

**7.221 Droits de douane et taxes d'effet équivalent**

a. L'Acquis

L'article 10 de l'Accord sur l'EEE (AEEE) (articles 9 et 12 du traité de Rome), interdit de frapper les marchandises soumises à l'accord de droits de douane à l'importation et à l'exportation ou de taxes d'effet équivalent. L'interdiction des taxes d'effet équivalent est le complément logique et nécessaire à celle des droits de douane et permet seule d'éviter que la règle de la libre circulation des marchandises ne soit détournée par des taxes ayant un effet similaire à celui des droits de douane. Le protocole 1 de l'AEEE comprend cependant une liste de trois groupes de produits agricoles (caséine, albumine et fécule) qui, comme dans l'Accord de libre-échange sont exclus du champ d'application de l'accord. En outre, le protocole 3 contient des règles particulières sur la réduction ou la suppression des droits de douane actuels pour toute une série de produits agricoles transformés (cf. chiffre 7.2.5).

L'article 22 de l'AEEE comporte enfin l'obligation, qui figure déjà à l'article 12 de l'actuel Accord de libre-échange<sup>5)</sup>, de notifier les modifications des

---

5. RS 0.632.401

droits de douane et des taxes d'effet équivalent appliqués à l'égard pays tiers, afin d'empêcher les distorsions qui pourraient résulter d'une diminution ou d'une suppression de ceux-ci.

b. Conséquences sur le plan fédéral

Quant au fond, ces interdictions concernent les produits industriels depuis l'entrée en vigueur de l'Accord de libre-échange, puisque l'introduction de nouveaux droits de douane est interdite depuis 1972. Les droits qui frappent encore les exportations de cendres et les résidus d'aluminium ainsi que les déchets et les débris d'aluminium et de cuivre seront supprimés le 1er janvier 1993 par le protocole additionnel à l'Accord de libre-échange Suisse-CEE du 12 juillet 1989<sup>6</sup>.

c. Conséquences sur le plan cantonal

Il n'y a aucune conséquence au niveau cantonal.

**7.222 Droits de douane à caractère fiscal**

a. l'acquis

L'interdiction de l'article 10 de l'AEEE concerne également les droits de douane à caractère fiscal. Le protocole 5 de l'Accord contient cependant une liste de produits (par ex. le café, les produits pétroliers, les automobiles et leurs pièces détachées) qui ne sont pas fabriqués en Suisse. La Suisse continuera de prélever des droits de douane à caractère fiscal lors de l'importation de ces produits jusqu'à ce que ces droits soient transformés, comme prévu, en impôts internes à la consommation. Dans une déclaration unilatérale, la Suisse a exprimé sa volonté d'opérer cette transformation d'ici la fin de l'année 1996. Un délai de quatre ans est nécessaire afin de procéder à la transformation en impôts internes des droits sur le café. L'acceptation de ces transformation selon les procédures constitutionnelles et législatives nationales suisses est réservée.

---

6. RS 0.632.401.01

## b. Conséquences sur le plan fédéral

La Suisse s'était déjà engagée, dans le cadre de l'Accord de libre-échange ainsi que par un échange de lettres à l'occasion du Tokyo Round du Gatt en 1979<sup>7)</sup>, à supprimer les droits de douane à caractère fiscal sur les véhicules automobiles ainsi que sur les pièces détachées et à les remplacer par des taxes internes non discriminatoires. En outre, des concessions analogues ont été demandées à la Suisse lors des négociations en cours au GATT, alors qu'il existe, pour les véhicules automobiles et les pièces détachées par exemple, une préférence EEE. Le Conseil fédéral et le Parlement ont donc tenu compte de cette requête dans le projet de régime financier. La mise en oeuvre de ces engagements internationaux de notre pays a été retardée par l'échec du régime financier lors du scrutin du 2 juin 1991.

A partir de l'entrée en vigueur de l'AEEE, la Suisse renonce à prélever des droits de douane sur les films, dont elle est, elle aussi, productrice. En cas de début de production nationale de produits de la liste mentionnée, la Suisse doit immédiatement renoncer à la perception de droits de douane à caractère fiscal.

La transformation des droits de douane à caractère fiscal en impôts internes à la consommation exige la modification des articles 36ter et 41ter de la constitution<sup>8)</sup>. Ces modifications ont été soumises au parlement dans le message concernant le remplacement du régime financier et les impôts particuliers à la consommation du 18 décembre 1991. La transformation des droits de douane à caractère fiscal doit être effectuée par un arrêté fédéral séparé sur la révision des dispositions en question de la constitution. Les détails seront réglés par voie législative. Aux termes du protocole 5, la Suisse a jusqu'au 31 décembre 1995 pour procéder à la transformation de ses droits de douane à caractère fiscal.

---

7. RO 1979, p. 2609.

8. RS 101.

### c. Conséquences sur le plan cantonal

Il n'y a aucune conséquence au niveau cantonal.

## 7.223 Restrictions quantitatives et mesures d'effet équivalent

### a. l'acquis

Les articles 11 et 12 de l'AEEE (articles 30 et 34 du traité de Rome) interdisent non seulement les restrictions quantitatives à l'importation et à l'exportation, mais encore toutes les mesures d'effet équivalent. C'est un des fondements de la libre circulation des marchandises, sans que soient supprimés pour autant - comme c'est le cas au sein même de la CE - les contrôles à la frontière.

Alors que les interdictions de restrictions quantitatives sont claires, il est plus difficile de définir les "mesures d'effet équivalent". La définition se prête à une interprétation extensive. Il s'agit en fait des mesures qui, sur le plan fonctionnel, sont comparables à des restrictions quantitatives, qu'elles s'appliquent indifféremment ou non aux marchandises indigènes et étrangères. S'y ajoutent les mesures dont on peut déjà prévoir les effets théoriques ou potentiels, comme par exemple les prescriptions en matière de prix maximums et minimums, les déclarations obligatoires sur la provenance, etc.

La CJCE a également appliqué cette interdiction aux prescriptions juridiques nationales applicables, à l'intérieur de la CE, indifféremment aux produits indigènes et aux produits étrangers (jurisprudence dite "Cassis de Dijon") qui peuvent entraver la libre circulation des marchandises malgré leur forme non discriminatoire. Par conséquent, les biens produits ou mis légalement sur le marché dans un Etat membre doivent en principe pouvoir circuler librement dans toute la Communauté. Ce principe sera aussi appliqué au sein de l'EEE. Son importance réside en particulier dans le fait qu'une équivalence est posée, dans l'EEE, entre les réglementations techniques nationales, ce qui permet la suppression d'entraves aux échanges qui peuvent également, selon une interprétation extensive, être considérées comme des mesures d'effet équivalent (cf. à ce propos chiffre 7.2.111).

L'article 13 de l'AEEE (article 36 du traité de Rome) autorise le recours à des mesures qui relèvent, par exemple, de la protection de la santé et de l'ordre et de la sécurité publique. L'énumération des motifs justificatifs mentionnés à cet article est limitative et est d'interprétation stricte. En ce qui concerne les restrictions qui frappent indistinctement les produits nationaux et importés, la CJCE a développé, à propos de l'article 30 du traité de Rome, une jurisprudence sur le principe des exigences impératives. Des restrictions à la libre circulation des marchandises peuvent ainsi être justifiées pour des motifs qui relèvent, par exemple, de la protection de l'environnement ou des consommateurs.

Le recours à ces deux catégories d'exceptions n'est justifié, au regard de la jurisprudence de la CJCE, que lorsque les mesures prises par l'Etat en question sont suffisantes et non excessives par rapport au but visé (critère de la proportionnalité), lorsqu'il existe un lien de cause à effet entre les mesures et l'objectif visé (critère de causalité) et lorsqu'il n'existe pas d'autres moyens constituant une entrave moindre aux échanges pour atteindre cet objectif (critère de substitution). Ainsi n'est-il pas justifié d'interdire l'importation d'un produit au nom de la protection des consommateurs lorsqu'une information des consommateurs suffisante peut être assurée par une mesure moins drastique, comme par exemple un étiquetage approprié. En outre, le recours à ces exceptions cesse d'être justifié lorsque des mesures d'harmonisation ont été arrêtées. Dans tous les accords d'intégration existant ainsi qu'à l'article 13 AEEE, il est déjà souligné que de telles mesures ne doivent pas représenter des discriminations arbitraires ou des restrictions déguisées au commerce.

Une clause de sauvegarde, qui correspond à celle de l'article 24 a de l'Accord de libre-échange, figure à l'article 25 de l'AEEE. Elle permet, conformément à la procédure de l'article 119 de l'Accord, de prendre des mesures pour empêcher un détournement lors de la réexportation vers des pays extérieurs à l'EEE de marchandises soumises à une restriction quantitative ou à des taxes à l'exportation; les mesures destinées à parer à une pénurie grave dans le pays exportateur sont également autorisées.

Le maintien intact des réserves de crise obligatoires pour des produits indispensables à la survie de la population et de l'armée lors de graves

difficultés d'approvisionnement, déjà contenu dans le protocole 5 de l'Accord de libre-échange de 1972, se trouve dans le protocole 6 de l'AEEE, sans liste des produits concernés toutefois.

#### b. Conséquences sur le plan fédéral

En vertu de l'article 13 de l'Accord de libre-échange Suisse/CEE, les restrictions quantitatives à l'importation et les mesures d'effet équivalent sont interdites depuis le 1er janvier 1975, ce qui vaut pour la Suisse comme pour les cantons. A cette interdiction correspond le principe fondamental directement applicable énoncé à l'article 11 de l'AEEE. Alors que la Suisse ne connaît pas de restrictions quantitatives à l'exportation, les Etats membres de la CE supprimeront de leur côté, conformément au protocole additionnel du 12 juillet 1989 à l'Accord de libre-échange, leurs dernières restrictions quantitatives concernant les déchets et la ferraille de fer et d'acier, les métaux non ferreux, le bois, les peaux et les fourrures (cf. Rapport sur la politique économique extérieure 89 1+2 du 10 janvier 1990<sup>9</sup>). Dès ce moment, l'interdiction de nouvelles restrictions quantitatives à l'exportation ou de nouvelles mesures d'effet équivalent figurant à l'article 12 de l'AEEE sera valable pour toutes les parties contractantes - donc également pour les pays de l'AELE entre eux (cf. à ce propos ch. 7.27). Ainsi l'accès au marché des pays qui sont nos fournisseurs principaux sera assuré et la libre circulation des marchandises à l'intérieur de l'EEE largement réalisée, malgré le maintien des contrôles à la frontière.

#### c. Conséquences sur le plan cantonal

Les remarques sous le point b ci-dessus concernent également, *mutatis mutandis*, les cantons. Cette question a été traitée par le groupe de travail 4 du Groupe de contact des cantons<sup>10</sup>.

---

9. FF 1990, I, p. 265

10. Voir le rapport intitulé "Adaptation du droit cantonal au droit de l'EEE", Berne, décembre 1991, p. 111.

## 7.224 Monopoles nationaux à caractère commercial

### a. L'Acquis

L'article 16 de l'Accord EEE (art. 37 du Traité de Rome) oblige les Parties contractantes à aménager progressivement les monopoles nationaux à caractère commercial afin que soit assurée l'exclusion de toute discrimination entre les ressortissants des Etats parties à l'Accord en matière d'approvisionnement et de débouchés. Cette disposition s'applique à tous les organismes par lesquels un Etat partie à l'Accord contrôle, dirige ou influence sensiblement, directement ou indirectement, en droit ou en fait, les importations ou les exportations entre les Etats parties à l'Accord. En outre, cette disposition vise toute les mesures en rapport avec l'existence du monopole qui peuvent avoir une incidence sur certaines marchandises, soumises ou non au monopole, sur le commerce entre Etats membres, soit également les redevances par lesquelles les produits importés sont discriminés par rapport aux produits indigènes soumis au monopole. Cette définition très large doit être cependant assortie de deux limites importantes:

- la qualification commerciale des monopoles visés à l'article 16 EEE implique que cet article se réfère aux seuls monopoles nationaux chargés de la vente de produits, c'est-à-dire à des monopoles de produits pouvant faire l'objet de transactions commerciales, à l'exclusion dès lors des monopoles de services (s'agissant des monopoles de services voir chiffre 7.4, libre circulation des services);
- l'article 16 EEE ne vise pas les monopoles de production.

Enfin, notons que l'article du Traité de Rome qui correspond à l'article 16 EEE, à savoir l'article 37, est d'application directe.

### b. Conséquences sur le plan fédéral

L'article 16 EEE exige le réaménagement du monopole fédéral de l'alcool (voir chiffre 7.25, Produits agricoles transformés). De même, la régle fédérale des poudres est modifiée dans le sens qu'il est prévu d'introduire le droit à l'octroi d'une concession pour l'importation et la vente de poudre de

guerre et de produits terminés et semifabriqués contenant de la poudre en provenance de l'espace européen. Ce droit concerne notamment les munitions de sport et de chasse, les articles pyrotechniques (avant tout feux d'artifice) ainsi que la poudre à l'état foisonné.

L'ordre public, reste réservé par analogie avec l'article 36 du Traité de Rome (art. 13 Accord EEE).

Comme jusqu'à présent, il n'existe aucun droit à l'octroi d'une concession pour la fabrication de poudre de guerre à l'intérieur du pays, il conviendra de modifier l'article 8 de la loi fédérale sur les substances explosibles (RS 941.41) afin d'introduire un tel droit. La Suisse dispose d'une période transitoire jusqu'au 31.12.1994.

#### c. Conséquences sur le plan cantonal

L'article 16 de l'Accord EEE exige, dans les conditions d'approvisionnement et de débouchés ainsi que lors de l'octroi de concessions, le réaménagement des monopoles et régales cantonaux. En particulier, le monopole de l'importation et de la vente du sel devra être supprimé. Au regard de la jurisprudence de la Cour de justice des CE, il ressort que toute mesure propre à désavantager le sel importé par rapport à celui produit en Suisse sera interdite. La Suisse dispose ici également d'une période transitoire jusqu'au 31 décembre 1994.

### 7.23 Produits agricoles

#### a. Contenu de l'Accord

L'agriculture n'est pas couverte par l'EEE (art. 8 de l'Accord sur l'EEE) comme cela était d'ailleurs le cas dans l'Accord de libre échange du 22 juillet 1972 (ALE)<sup>11)</sup>.

Cependant l'article 19 de l'Accord sur l'EEE contient une clause évolutive formulée de manière générale. Cette disposition se distingue de l'article 15

---

11) RS 0.632.401

de l'ALE du fait qu'un examen des conditions dans lesquelles se déroule le commerce des produits agricoles a lieu tous les deux ans. L'objectif d'une "libéralisation progressive du commerce agricole" dans le cadre des politiques agricoles nationales doit ainsi être poursuivi multilatéralement ou bilatéralement dans un intérêt mutuel et compte tenu des résultats de l'Uruguay-Round.

Dans le cadre des négociations sur l'EEE, la CE et chaque pays de l'AELE se sont accordés des concessions agricoles sur une base bilatérale (protocole 42). Dans le cas de la Suisse, il s'agit principalement de l'amélioration réciproque de l'accès au marché pour les fromages. L'actuel accord fromage avec la CE qui remonte pour l'essentiel au Kennedy-Round du GATT, en reste le fondement. Le Tilsit, la raclette et la tomme suisse obtiennent dorénavant dans la CEE des améliorations substantielles dans l'accès au marché, pour la raclette et la tomme, il y a toutefois une limitation quantitative (contingent tarifaire de respectivement 600 tonnes et 400 tonnes). La Suisse en contrepartie augmente son contingent pour le Fontal y compris les fromages à raclette de 2'300 à 3'200 tonnes. Par ailleurs, des améliorations sont prévues pour des spécialités de fromages bleus et pour les fromages Fêta à base de lait de brebis. Enfin, les droits à l'importation sur les plantes en pots et les fleurs coupées sont réciproquement supprimés.

Le renforcement de la cohésion économique et sociale (cf. chiffre 7.10 Cohésion économique et sociale) était l'un des buts des négociations. A ce titre, la Suisse a accordé des suppressions unilatérales de droits de douane ou des réductions douanières sur 23 produits agricoles (certaines sortes de légumes, certains fruits, baies, noix, vins doux, spécialités et mistelles) qui présentent un intérêt particulier pour les pays dits "de cohésion" de la CE (Grèce, Portugal, Espagne, Italie et Irlande). Les restrictions quantitatives à l'importation (système des trois phases) ne sont pas touchées par ces concessions. De même, les produits agricoles sensibles sur le plan de notre politique agricole en sont exclus.

Le vin en tant que produit agricole est également exclu de l'EEE. Ce qui signifie que les mesures de protections à la frontière (contingents, droits de douane) peuvent être maintenues. Cependant, l'Accord vise une suppression des barrières techniques au commerce qui pourraient gêner la concurrence

des produits agricoles dans le cadre des politiques agricoles nationales (art. 18 de l'Accord EEE). Ceci est également applicable au vin.

Le domaine du vin est réglé au protocole 47. Il y est prévu que les parties contractantes autorisent l'importation de vin des pays de l'EEE pour autant que les produits viticoles en question correspondent à la législation y relative de la CE en ce qui concerne la définition des pratiques oenologiques, l'assemblage ainsi que le transport et la mise en circulation (documents d'accompagnement, étiquetage, emballages). Toutes autres dispositions de l'Accord sur l'EEE en annexe au protocole 47 relative à la politique agricole, à l'imposition, au régime des pays tiers ainsi qu'à toutes autres questions ne relevant pas du domaine des barrières techniques au commerce en sont par contre exclus. Concrètement cela signifie que la Suisse peut maintenir l'ensemble de sa législation sur le vin. Les règles relatives à l'exportation et à l'importation de pays tiers ne sont pas non plus touchés, les pays tiers ont, en fait, le choix d'exporter selon les règles de la CE, sur la base de leur propre législation ou selon le régime suisse. Les règles en vigueur en Suisse dans ces domaines demeurent applicables pour la commercialisation dans le pays et peuvent même être étendues de manière autonome.

Par ailleurs, les parties contractantes se sont mises d'accord sur une coopération plus poussée entre les organes de contrôle du secteur du vin. Une telle coopération doit permettre l'application d'un système de contrôle fondé sur les déclarations des producteurs eux-mêmes avec contrôle subséquent en cas de doute. Les dispositions y relatives seront contenues dans une annexe particulière au protocole 47 qui doit encore être négociée. Jusque là, l'accord actuel avec la CE<sup>12)</sup> reste en vigueur ainsi que les arrangements bilatéraux avec l'Italie<sup>13)</sup>. Un accord sur la protection des appellations d'origine complétera ce chapitre. Cet accord doit être établi d'ici l'entrée en vigueur de l'EEE.

---

12) RO 1884 1317

13) RO 1962 187 ainsi que les protocoles additionnels

## b. Conséquences sur le plan fédéral

Les améliorations négociées ont avant tout un caractère ponctuel. Elles sont avantageuses pour notre économie fromagère suisse. Le Tilsit sous la marque Royalp, obtient de meilleures chances d'exportation. Il a également été possible d'obtenir une certaine reconnaissance internationale pour les fromages à raclette indigènes et surtout pour les fromages à pâte molle suisses. De plus et pour la première fois dans le domaine des plantes en pots et des fleurs coupées nos exploitations horticoles ont une véritable occasion de démontrer leur capacité de concurrence au plan international. Dans l'ensemble par contre, les effets directs de l'EEE sur l'agriculture suisse restent limités. En revanche, le renforcement de la capacité de concurrence dû à l'EEE et la réduction des barrières techniques au commerce devrait avoir des effets sur les prix des agents de production agricole et par la même venir en aide à notre agriculture par une structure des coûts de production plus avantageuse.

A vrai dire, à quelques exceptions près, nos vins exportés vers les pays de la CE devront continuer à être conforme à la législation de la CE. Par contre, il n'est plus nécessaire d'établir le dispendieux formulaire à l'exportation (VI 1) comprenant les résultats d'analyse et la signature d'un office compétent. Le formulaire est remplacé par des documents commerciaux. Dans le cas d'exportation de vin en bouteille, ces documents commerciaux peuvent être une facture ou un bulletin de livraison. L'exportation en est ainsi simplifiée. La CE reconnaît également, ce qui est nouveau, des vins des pays de l'AELE comme vins de qualité, pour autant qu'ils correspondent au principe de la législation de la CE. Nos vins de qualité seront reconnus comme tel et ne seront plus dès lors considérés comme vin de table (avec les barrières y relatives).

Les formalités à l'importation ont été simplifiées et la collaboration entre les organes de contrôle renforcée. Ce qui devrait permettre une meilleure protection des consommateurs.

L'Arrêté fédéral sur la viticulture adopté par le Parlement lors de la session d'été, donne la base légale pour l'application du protocole.

c. Conséquences sur le plan cantonal

Il n'y a aucune conséquence sur le plan cantonal.

**7.24 Poissons et produits de la mer**

a. Contenu de l'accord

Le secteur du poisson et des autres produits halieutiques s'est avéré particulièrement difficile durant les négociations de l'Accord sur l'EEE. Face à l'exigence des pays de l'AELE d'un libre-échange sur la base du régime actuel au sein de l'AELE, la CE réclamait le libre accès aux ressources dans les zones de pêche de l'Islande, de la Suède, de la Norvège et de la Finlande. La liberté d'investir dans le secteur de la pêche des pays concernés pour les opérateurs économiques de la CE, telle qu'elle découlait des principes de l'EEE, constituait également un problème particulièrement ardu. Les opérateurs économiques de l'EEE aurait pu avoir accès aux ressources de pêche des pays nordiques par l'intermédiaire des investissements directs. Les pays nordiques se refusaient quant à eux de sacrifier leurs ressources à la libre circulation des marchandises.

Le compromis qui se retrouve dans l'article 20 de l'Accord sur l'EEE et dans le protocole 9 prévoit le libre-échange pour les pays nordiques, dans une mesure, certes large, mais pas complète. En contrepartie, la Norvège octroie, par un accord bilatéral, d'importants droits de pêche à la CE tout en étant en revanche au bénéfice d'une exception permanente en matière d'investissements directs. L'Islande procède à un échange de droits de pêche avec la CE et peut poursuivre sa politique restrictive à l'égard des investissements directs dans le secteur des pêcheries.

b. Conséquences sur le plan fédéral

La Suisse n'avait aucun intérêt en matière d'exportations. Elle a pu en revanche maintenir son régime d'importations sur les huiles et les graisses de poisson pour l'alimentation humaine et sur la farine de poisson pour l'alimentation animale. Des conséquences négatives d'une libéralisation pour notre agriculture ont ainsi pu être évitées. Les produits en question auraient en

effet concurrencé des produits nationaux (graisses animales et végétales, fourrages).

Comme déjà convenu au sein de l'AELE, les droits de douane en vigueur sur les poissons d'eau douce seront réexaminés d'ici le premier janvier 1993.

Une clause évolutive générale est également contenue dans le protocole 9. Le dossier sera réouvert dans le courant de l'année 1993.

c. Conséquences sur le plan cantonal

Il n'y a aucune conséquence sur le plan cantonal.

**7.25 Produits agricoles transformés**

a. Contenu de l'accord

Le régime particulier actuellement en vigueur sous l'Accord de libre-échange pour les produits agricoles transformés (Protocole 2) sera reconduit dans l'EEE et étendu uniformément à tous les partenaires de celui-ci (art. 19 Accord sur l'EEE, Protocole 3). Le nouveau Protocole 3 comprend 2 tableaux qui énumèrent en majeure partie des produits agricoles transformés et quelques produits agricoles non transformés (café, thé, etc.). Les produits du tableau I sont soumis au libre-échange avec toutefois la possibilité de compenser, tant à l'importation qu'à l'exportation, le handicap agricole découlant de la différence des prix de revient des produits agricoles de base entrant dans la fabrication. En revanche le tableau II comprend des produits soumis au libre-échange pour lesquels la compensation des prix des produits agricoles de base les composant n'est pas autorisée, leur part étant par trop faible pour justifier ce mécanisme. Ceci garantit que tous les produits de ces deux listes profiteront du libre-échange et de tous les avantages de l'Accord sur l'EEE, tout en autorisant, là où cela s'avère nécessaire pour préserver la compétitivité sur le marché européen, la compensation du handicap agricole.

Pour les produits du tableau I, la principale nouveauté réside dans le fait que les modalités et les mécanismes de prélèvement et de restitution des différences de prix seront harmonisés et améliorés dans le cadre de l'EEE. Les

prélèvements à l'importation seront calculés sur la base du contenu réel en matières agricoles de base. De ce fait, les sur-compensations et les sous-compensations actuelles, inhérentes aux recettes standards, seront éliminées. Par ailleurs, les prélèvements et restitutions ne seront plus calculés - pour les échanges intra-EEE - sur la base de la différence entre les prix nationaux et les prix mondiaux, mais entre les prix nationaux et les prix les plus bas observés communément dans l'EEE.

Les listes des produits agricoles transformés (tableaux I et II) soumis au Protocole 3 ont été harmonisées (listes communes) et légèrement étendues. Elles comprennent, en plus des produits déjà soumis à ce régime, le café, le cacao, les spiritueux, les phytopharmaceutiques, les pectines, certaines margarines et les confitures. La plupart des spiritueux contenant jusqu'à 80% de volume d'alcool ont été inclus dans le tableau II et ne peuvent donc pas faire l'objet de mesures de compensation. Font exception le gin, le genièvre, la vodka, l'aquavit ainsi que des liqueurs, ensemble de produits qui figurent au tableau I pour lesquels la compensation est autorisée. Pour les confitures, la possibilité du maintien d'un droit résiduel de 10% est fixée à l'article 1 de l'appendice 1 du Protocole 3. Pour les pectines et certaines margarines, l'article 2 du même appendice prévoit l'abolition des droits de douane d'une manière progressive sur une période de cinq ans.

#### b. Conséquences sur le plan fédéral

L'entrée en vigueur du présent protocole pour les produits agricoles transformés nécessitera une modification de la Loi fédérale sur l'importation et l'exportation de produits agricoles transformés du 13 décembre 1974<sup>14)</sup> ainsi que des deux ordonnances d'exécution qui s'y rapportent<sup>15)</sup>.

Par ailleurs, pour certains produits nouvellement introduits dans ce régime, les mesures non tarifaires actuellement en vigueur (essentiellement des permis d'importation) devront être levées pour ce qui est des échanges intra-EEE. Ceci concerne surtout certains produits aromatisés à base de lait

---

14) RS 632.11.722/3

15) RS 632.111.72

acidulé, diverses matières pectiques et certaines margarines contenant du beurre. Les problèmes liés aux droits fiscaux sur le café sont traités au chiffre 7.27 (transformation des droits de douane fiscaux en impôts internes à la consommation).

L'insertion des spiritueux dans le champ d'application de l'Accord sur l'EEE a pour conséquence que l'interdiction de l'imposition discriminatoire des produits étrangers est à respecter pour ces produits également (article 14 de l'Accord sur l'EEE; voir chiffre 7.27). De même, selon l'article 16 de l'Accord sur l'EEE, le monopole suisse des alcools est à réaménager afin d'exclure tout traitement discriminatoire dans les conditions de l'approvisionnement et des ventes entre les ressortissants des parties contractantes. En outre, les entraves techniques au commerce des spiritueux doivent être abolies: le chapitre XXVII de l'annexe II prévoit que les spiritueux qui remplissent les exigences de la réglementation communautaire circulent librement entre les pays de l'EEE. Les pays de l'AELE peuvent cependant maintenir et, le cas échéant, modifier leur législation nationale en vigueur pour les produits fabriqués sur le territoire national. Il ne doit cependant en résulter aucune entrave au commerce.

La Suisse a fait savoir dans une déclaration unilatérale que le monopole suisse des alcools se fonde sur des principes de politique de santé, de politique sociale et de politique agricole. Il est ainsi souligné que la Suisse continuera à respecter ces exigences lors du réaménagement du monopole des alcools.

Par conséquent, la Loi fédérale sur l'alcool du 21 juin 1932<sup>16)</sup> requiert les principaux amendements suivants.

- La taxe de monopole à l'importation est, selon la législation en vigueur sur l'alcool et les droits de douane, calculée d'après le poids brut. A l'avenir, un impôt sera perçu aussi bien sur les produits indigènes que sur les produits importés par litre/100% volume.

---

16) RS 680

- Selon la loi actuelle, et suivant ses ordonnances d'application, les spiritueux étrangers subissent une imposition plus élevée que la production nationale. Cette discrimination est supprimée par la fixation d'un taux unique d'imposition. Le Conseil fédéral, en fixant ce taux unique, considère que la consommation d'eaux-de-vie ne doit pas augmenter (neutralité de politique de santé) et que les revenus de la Régie fédérale des alcools ne doivent pas diminuer (neutralité fiscale). Dès lors, le niveau moyen d'imposition doit au minimum correspondre au niveau actuel.
- L'impôt sur les eaux-de-vie indigènes ne sera désormais plus perçu à la production, mais à la vente.
- Selon la loi actuellement en vigueur, il est possible, pour des produits qui seraient fabriqués en Suisse avec de l'alcool industriel, de percevoir une taxe compensatoire correspondant à la charge interne même si les produits ne contiennent pas d'alcool lors de l'importation. Afin d'éliminer cette discrimination inadmissible, nous devons renoncer à l'avenir à la perception d'une taxe compensatoire.

c. Conséquences au plan cantonal

Il n'y a aucune conséquence sur le plan cantonal.

7.26 **Acier**

a. Contenu de l'Accord

La compétence réservée aux pays membres en matière de politique commerciale, qui figure à l'article 71 de l'Accord instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), a nécessité en 1972 déjà, lors de la conclusion de l'Accord de libre-échange, une réglementation spéciale sous forme d'accord séparé avec les pays membres de la CECA. Les dispositions de cet accord bilatéral séparé demeurent inchangées, pour autant que l'Accord sur l'EEE ne prévoit autre chose. Cela permet en particulier à la

CECA, en vertu de l'article 19 de l'Accord de libre-échange Suisse/CECA <sup>17</sup> de faire usage d'une clause de sauvegarde unilatérale si la politique suisse des prix porte préjudice au fonctionnement du marché commun; les règles de procédure figurant aux articles 23 et 25 sqq sur le comité mixte seront également valables à l'avenir. L'article 21 est lui aussi maintenu qui, en cas de dumping pratiqué par les parties contractantes, prévoit, toujours selon les règles de procédure de l'article 23 de l'Accord de libre-échange Suisse CECA, de faire usage des dispositions d'application de l'article VI de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) <sup>18</sup>. Le protocole 13 de l'Accord sur l'EEE, qui définit les conditions dans lesquelles les mesures anti-dumping ne s'appliquent pas, n'est pas utilisable dans le domaine de l'acier parce que du côté suisse, l'ensemble du droit communautaire touchant le domaine de l'acier n'a pas été entièrement intégré. D'un côté, tous les pays de l'AELE reprendront les règles de concurrence et celles qui concernent les aides publiques de l'accord avec la CECA, mais d'un autre côté, la Suisse et l'Islande - contrairement aux autres pays de l'AELE - n'adopteront pas le système de surveillance des prix prévu aux articles 60-64 et 70 de l'Accord CECA. Comme chacun le sait, ce système prévoit entre autres l'obligation de publier les prix, y compris les tarifs de transport, la possibilité d'introduire des prix maximums et minimums et des amendes en cas de violation du règlement.

Pour l'essentiel, le contenu de l'Accord sur l'EEE s'applique pleinement au domaine du charbon et de l'acier, malgré les règles particulières qui le régissent. Il faut faire remarquer en particulier les nouvelles dispositions les plus importantes qui figurent dans le protocole 14 sur l'acier:

- Toutes les parties contractantes se sont engagées à supprimer, dès l'entrée en vigueur de l'Accord, les restrictions à l'exportation qui, en Suisse et dans quelques pays de la CE, frappent aujourd'hui la ferraille;

---

17. AS 0.632.402

18. RS 0.632.21

- en outre, elles ne maintiendront ni n'introduiront de restriction ou d'obstacle administratif (par ex. les licences) ou de prescription technique susceptibles d'entraver la libre circulation des marchandises;
- en ce qui concerne la concurrence et les aides publiques, les règles de l'Accord CECA sont applicables, cf. chiffre 7.8 de ce message;
- enfin, les parties contractantes échangeront leurs statistiques sur les conditions du marché et s'engageront à ce que les aciéries participent aux enquêtes annuelles sur leurs projets d'investissement.

b. Conséquences sur le plan fédéral

L'engagement réciproque de supprimer entre autres, à l'entrée en vigueur de l'Accord, les restrictions à l'exportation, rend caduque la procédure administrative suisse d'exportation de ferrailles. Cependant, cette modification ne devrait guère porter préjudice à l'approvisionnement de notre industrie sidérurgique en déchets ferreux à prix raisonnable. En revanche, il pourrait en résulter des problèmes de vente pour les stations d'arrivage de déchets de transformation et de ferraille ainsi que pour le commerce de la ferraille. Pour empêcher que la capacité de laminage de notre sidérurgie ne tombe éventuellement au-dessous du minimum requis au nom de la politique de l'approvisionnement, nous pouvons faire intervenir la clause de sauvegarde générale figurant à l'article 112 sqq. de l'Accord sur l'EEE.

c. Conséquences sur le plan cantonal

Dans ce domaine, il n'y a aucune conséquence au niveau cantonal.

## 7.27 Taxes internes non discriminatoires

a. Contenu de l'Accord

Les dispositions figurant à l'article 14 de l'Accord sur l'EEE (identique à l'article 95 de l'Accord EEE, qu'est directement applicable) doivent garantir que les produits d'un Etat de l'EEE ne seront pas, dans un autre Etat, désavantagés par rapport aux produits indigènes au moyen d'impôts indirects.

On vise ici d'une part à éliminer ou à éviter les surcharges fiscales discriminatoires qui frappent les importations d'articles de même nature, en limitant les impôts à l'importation au niveau des charges qui grèvent les marchandises indigènes de même nature (al. 1). D'autre part, on veut empêcher que les Etats signataires ne cherchent à récupérer la marge de manoeuvre protectionniste qu'ils perdent avec la suppression des droits de douane, en recourant à des taxes compensatoires à caractère fiscal d'effet équivalent. En effet, des distorsions de la concurrence provoquées par des mesures fiscales peuvent affecter le commerce des marchandises qui ne sont pas de même nature, mais qui se font néanmoins concurrence. Des effets protectionnistes peuvent alors se produire du fait que, par exemple, la marchandise qui est uniquement importée, est plus taxée que la marchandise qui est uniquement produite à l'intérieur du pays. Le 2e alinéa de l'article 14 interdit ces pratiques et complète ainsi le 1er alinéa de ce même article.

L'article 15 de l'Accord EEE (art. 96 EEE) doit empêcher que ne se produisent des distorsions de la concurrence dues à des remboursements fiscaux trop élevés donnant un avantage en cas d'exportation de marchandises vers un autre pays contractant.

b. Conséquences sur le plan fédéral

Le principe, énoncé à l'article 14 de l'Accord sur l'EEE, de non-discrimination des marchandises importées d'un autre Etat contractant n'implique pas de nouvel engagement de la Suisse. Des dispositions similaires existent déjà au sein de l'AELE (art. 6)<sup>19)</sup>, au GATT (art. III)<sup>20)</sup> et dans l'Accord entre la Confédération suisse et la Communauté économique européenne (art. 18)<sup>21)</sup>. En Suisse, le droit relatif à l'impôt sur le chiffre d'affaires notamment, n'inclut aucune disposition qui permette de désavantager, en contradiction avec l'article 14, des marchandises étrangères ou d'avantager une marchandise indigène.

---

19. RS 0.632.31

20. RS 0.532.21

21. RS 0.632.401

L'engagement qui découle de l'article 15 de l'Accord sur l'EEE n'a rien de nouveau pour la Suisse (cf. en particulier l'art. 18, 2e al., de l'Accord entre la Confédération suisse et la CEE). A cet égard, il convient de souligner que la Suisse n'utilise pas complètement la marge de manoeuvre concédée aux Etats contractants dans l'article 15 et cela au détriment des biens indigènes. Car le système suisse d'impôt sur le chiffre d'affaires, qui inclut toujours l'imposition des investissements et des moyens de production même pour ceux qui sont assujettis à l'impôt, a pour conséquence qu'une modeste charge préalable (taxe occulte) demeure prélevée sur les produits suisses pour ce qui est des biens économiques mentionnés, taxe qui n'est pas prélevée sur les marchandises importées et n'est pas rétrocédée sur les marchandises exportées. Le message concernant le remplacement du régime financier et les impôts de consommation spéciaux du 18 décembre 1991 recommande de transformer les droits fiscaux existants en impôts internes à la consommation (voir chiffre 7.222, droits fiscaux).

c. Conséquences sur le plan cantonal

Ces deux dispositions n'ont aucune conséquence au niveau cantonal.

**7.28**      **Coopération en matière douanière**

a.            Dispositions de l'Accord

La coopération dans le domaine douanier et dans celui de la facilitation des échanges est énoncée aux articles 21 et 22 de l'Accord EEE. Les protocoles 10 et 11 règlent la facilitation des contrôles et des formalités dans les échanges de marchandises resp. l'assistance mutuelle en matière douanière.

Le protocole no 10 concernant la simplification des contrôles et des formalités lors du transport de marchandises étend l'Accord Suisse/CEE du 21 novembre 1990<sup>22)</sup> à toutes les parties contractantes de l'EEE. Celui-ci vise à accélérer la circulation transfrontière des marchandises et, partant, à abrégier les temps d'attente qui pèsent sur les coûts. Les heures d'ouverture des

---

22.    RS 0.631.242.05

bureaux de douane de part et d'autre de la frontière seront coordonnées et, dans la mesure où le volume du trafic le justifie, étendues. Les compétences de dédouanement de ces bureaux seront harmonisées. Il est en outre prévu de convertir les bureaux de douane contigus en bureaux à contrôles nationaux juxtaposés et de créer des voies rapides de transit. Sauf cas exceptionnels dûment motivés, les contrôles de marchandises seront exécutés par sondages. La fluidité du trafic transfrontière devra également être assurée par l'adoption de mesures spéciales, en cas de grèves, perturbations dues à des intempéries, etc.

Dans le cadre de la coopération internationale entre les administrations des douanes le protocole no 11 concernant l'assistance mutuelle en matière douanière a été élaboré. Il s'agit en l'occurrence d'un instrument de coopération censé permettre de liquider des requêtes qui, jusqu'ici, auraient dû être traitées en partie selon l'entraide administrative au sens classique et en partie selon l'entraide en matière pénale au sens de la loi sur l'entraide<sup>23</sup>). Désormais, la Suisse accordera l'entraide administrative ou judiciaire en matière douanière non seulement en cas d'escroquerie en matière fiscale, mais de manière générale, ce qui n'était jusqu'ici possible que dans des procédures bien précises sur la base des accords internationaux y relatifs<sup>24</sup>).

Par ailleurs, l'accord concerne également des procédures administratives informatisées. La nécessité de transmettre électroniquement des données administratives et commerciales implique l'échange d'informations et d'avis entre partenaires commerciaux et administratives publiques par l'intermédiaire de moyens électroniques de communication. A cet effet, il a été convenu, à l'article 21, chiffre 3, de l'Accord EEE, de renforcer et d'élargir la coopération dans le cadre des accords bilatéraux existants relatifs à la participation des pays AELE au programme TEDIS de la CE (Transfert électronique de données à des fins commerciales par des réseaux de commu-

---

23. Loi fédérale du 20 mars 1981 sur l'entraide internationale en matière pénale (RS 351.1).

24. Convention du 20 mai 1987 relative à la simplification des formalités dans les échanges de marchandises (RS 0.631.242.03), Convention du 20 mai 1987 relative à un régime de transit commun (RS 0.631.242.04), Accord entre la Confédération suisse et la Communauté économique européenne relatif à la facilitation des contrôles et des formalités lors du transport des marchandises (RS 0.631.242.05) ainsi que protocole no. 3 relatif à la définition de la notion de "Produits originaires" et aux méthodes de coopération administrative (RS 0.632.401.3).

nication)<sup>25</sup>). Il s'agit en particulier de la participation des pays AELE à des programmes, projets et actions de la Communauté, ce qui implique des prestations financières certes, mais aussi l'assurance de siéger au comité mixte, conformément aux dispositions de la partie VI de l'Accord EEE (cf. ch. 7.9. politique horizontales et politiques d'accompagnement).

#### b. Répercussions au niveau fédéral

La taxe prélevée actuellement pour le dédouanement en dehors des heures normales d'ouverture des bureaux est supprimée. Il en résultera une perte de recettes qui ne devrait pas être supérieure à celle évaluée sur la base de l'Accord Suisse/CEE (soit environ 3,7 millions de francs par an).

En ce qui concerne l'assistance mutuelle en matière douanière, la Suisse s'est engagée à échanger les informations disponibles, mais elle peut s'y refuser si la sécurité, l'ordre public ou d'autres intérêts essentiels étaient ainsi mis en péril ou des secrets de fabrication, d'affaires ou de fonction violés. Au demeurant, le principe de la spécialité est confirmé (affectation spécifique de l'assistance accordée).

Cette coopération plus étroite réalisable grâce à l'informatisation des procédures administratives doit engendrer une plus grande efficacité et une compétitivité accrue. Abstraction faite de la reconduction de notre participation financière aux programmes TEDIS I et II de la CE, limitée jusqu'en 1994, et qui se situe à 250'000 francs par an au titre de notre contribution au budget de l'AELE, d'autres crédits devront être approuvés pour financer notre participation future à des programmes relatifs aux règles de procédures institutionnelles fixées dans la partie VII de l'Accord EEE.

---

25. Pour être aussi efficaces que possible, ces nouvelles techniques doivent traiter l'information électroniquement d'une manière intégrée en faisant appel à des normes internationales. C'est sous l'égide de la Commission des Nations Unies pour l'Europe que s'effectuent des travaux de pionnier en matière de normalisation des messages électroniques. La Commission économique a créé à cet effet l'"Edifact Board" pour l'Europe occidentale. La CE assure le Secrétariat de l'"Edifact Board" conformément au programme TEDIS. Depuis décembre 1988, le Secrétariat de l'AELE met aussi un collaborateur à la disposition de l'"Edifact Board" pour l'Europe occidentale/Secrétariat TEDIS. En novembre, le Conseil de l'AELE a donné son accord à l'engagement d'un autre collaborateur de l'AELE pour ce Secrétariat.

c. Répercussions au niveau cantonal

Ce domaine n'entraîne pas de répercussions au niveau cantonal.

7.29 **Collaboration dans le domaine vétérinaire**

7.291 **Animaux et produits animaux**

a. L'Acquis

Les domaines suivants font partie du "droit en matière vétérinaire de la CE": épizooties, protection des animaux, élevage des animaux, aliments pour animaux ainsi que certains aspects du droit relatif aux denrées alimentaires (viande, lait, oeufs et leurs produits).

En matière d'épizooties et de denrées alimentaires<sup>26)</sup>, la part de l'Acquis qui est d'importance pour l'Accord EEE comprend des actes qui ont pour but d'assurer la protection de la santé de l'homme et de l'animal en régissant le trafic des animaux et des produits animaux. Le domaine de la protection des animaux, actuellement en chantier dans la CE, n'est concerné que par un seul acte relatif aux expériences sur animaux<sup>27)</sup>.

En revanche, ne sont pas repris dans le cadre de l'Accord EEE les actes du droit vétérinaire relatifs aux importations des pays tiers ou aux contrôles de frontière ni ceux qui contiennent des prescriptions d'ordre financier. Dans le cadre de l'Acquis, une exception temporaire a été concédée à la Suisse en ce qui concerne les prescriptions relatives à l'encéphalite spongiforme bovine ("maladie des vaches folles").

Le but des prescriptions en matière d'épizooties est de réduire au maximum le risque de propagation d'une épizootie par le trafic d'animaux et de marchandises. L'espace économique devrait être aussi indemne que possible

---

26) Art. 17, Accord EEE/Annexe I

27) Directive No 86/609 du Conseil du 24 novembre 1986 concernant le rapprochement des dispositions législatives réglementaires et administratives des Etats membres relatives à la protection des animaux utilisés à des fins expérimentales ou à d'autres fins scientifiques (JOCE No L 358 du 18.12.1986, p. 1/Accord EEE, Annexe I).

d'épizooties soumises à déclaration obligatoire. Pour atteindre ce but, il faut fixer des stratégies globales de lutte contre les épizooties, particulièrement pour les plus importantes, ainsi que des exigences sanitaires auxquelles doivent satisfaire les troupeaux. Les domaines faisant l'objet d'une réglementation détaillée sont notamment: l'insémination artificielle, le transfert d'embryons, l'élevage de volaille, ainsi que le traitement des déchets animaux. La CE met surtout l'accent sur les mesures prophylactiques et le dépistage précoce d'éventuelles épizooties. Dans ce but, une surveillance est effectuée selon un plan préétabli de prélèvements d'échantillons. Les résultats des examens effectués dans le cadre de cette surveillance sont analysés et servent, le cas échéant, à parfaire les mesures de lutte. Les frontières nationales ne sont plus décisives pour la police des épizooties. Les territoires sont délimités en régions en tenant compte des critères de la police des épizooties. En ce qui concerne la surveillance du trafic, les contrôles sont effectués en principe au point de départ; ces contrôles doivent être attestés par des certificats. D'une façon générale, on admet le trafic d'animaux d'une région vers une autre dont le statut sanitaire est équivalent ou inférieur.

Le secteur des denrées alimentaires dans le domaine vétérinaire est régi, dans ses divers sous-secteurs, par des prescriptions détaillées dites "verticales" (à différents niveaux). Là où n'existent pas encore de prescriptions de ce genre, sont applicables les réglementations dites "horizontales" (situées au même niveau) concernant le libre trafic des marchandises (art. 8 et sqq. Accord EEE) et notamment le principe du Cassis de Dijon, en vertu duquel les denrées alimentaires doivent être admises dans le pays importateur si elles correspondent aux prescriptions du pays de provenance<sup>28)</sup>. Le consommateur doit être protégé par des contrôles effectués à chaque étape de la production - de l'étable jusqu'au produit fini. C'est pour cette raison que les envois de marchandises doivent être accompagnés d'un certificat officiel. Certaines substances ne peuvent être administrées au bétail de boucherie. Des contrôles officiels étendus doivent être effectués pour détecter les résidus chez les animaux vivants et leurs produits. Les abattoirs, les ateliers de découpe, les établissements qui produisent des denrées alimentaires

---

28) JOCE, N° L 256 du 8.10.1980, p. 2/Accord EEE, Annexe II, ch. XX

d'origine animale, ainsi que les entrepôts frigorifiques doivent être en partie agréés officiellement par une instance de surveillance et placés sous contrôle officiel. Les exigences pour le contrôle et l'hygiène sont fixées de manière détaillée.

b. Incidences au niveau fédéral

L'Office vétérinaire fédéral sera l'interlocuteur des partenaires étrangers pour toutes les questions touchant au droit vétérinaire.

L'exécution de la loi sur les épizooties du 1<sup>er</sup> juillet 1966<sup>29)</sup> actuellement en vigueur incombe pour l'essentiel aux cantons. Cette structure peut en principe être maintenue, quoiqu'il faille prévoir un accroissement des tâches de la Confédération, en tant qu'autorité centrale. L'adaptation des structures d'exécution, l'élargissement de la liste des épizooties soumises à déclaration, le grand nombre de prescriptions nouvelles et le système des examens prophylactiques impliquent une modification de la législation sur les épizooties.

La nouvelle loi sur les denrées alimentaires est pour l'essentiel compatible avec le droit de la CE. Certaines adaptations sont nécessaires en ce qui concerne l'organisation de l'exécution. En revanche, l'ordonnance sur le contrôle des viandes du 11 octobre 1957<sup>30)</sup> devra être entièrement refondue. Dans le domaine du lait et des produits laitiers, les adaptations ne seront nécessaires qu'à moyen terme.

La Confédération poursuivra le programme d'examens concernant les résidus dans la viande dans le cadre fixé jusqu'ici et qui lui occasionne des dépenses annuelles de l'ordre de 1,5 million de francs. Si ces examens devaient être amplifiés, il faudrait envisager une participation des cantons.

La loi sur la protection des animaux du 9 mars 1978<sup>31)</sup> est compatible avec les dispositions de l'Acquis prises en considération dans l'Accord EEE.

---

29) RS 916.40

30) RS 817.191

31) RS 455

Les contrôles vétérinaires de frontière seront maintenus pour l'importation des animaux et des produits animaux en provenance des Etats de la CE et de l'AELE. Certaines simplifications sont prévues dans le cadre de la convention destinée à faciliter les contrôles douaniers et les formalités<sup>32)</sup>. Dans les cas où l'on passera aux contrôles par sondage, il faudra renoncer aux émoluments des visites vétérinaires de frontière qui représentent environ 7 millions de francs par an.

c. Incidences au niveau cantonal

Il n'y aura pas de modifications fondamentales dans les tâches d'exécution ressortissant aux cantons. Il faut en premier lieu s'attendre à une augmentation des dépenses pour le personnel et pour des examens de laboratoire. Les programmes d'examens prescrits réduiront la marge d'appréciation des autorités d'exécution en ce qui concerne l'intensité des contrôles. L'exécution ne sera plus contrôlée uniquement par les autorités fédérales mais également par des organes de l'EEE. D'un autre côté, les cantons seront déchargés de certaines tâches par les autorités fédérales.

Les prescriptions dans le domaine des denrées alimentaires concernant l'hygiène des denrées alimentaires d'origine animale entraîneront pour beaucoup d'abattoirs et d'ateliers de découpe des investissements importants pour l'adaptation des constructions et des installations. Il est vrai, qu'à moyen terme, ces adaptations seraient aussi nécessaires en vertu du droit national. La fusion de plusieurs offices vétérinaires cantonaux en unités fonctionnelles mieux dotées en personnel pourrait être envisagée à l'avenir.

## **7.292 Aliments pour animaux**

a. L'Acquis

Les directives les plus importantes de l'Accord EEE dans le domaine des aliments pour animaux concernent les additifs dans l'alimentation animale, le commerce des aliments simples et composés, le prélèvement d'échantillons et les méthodes d'analyse ainsi que les prescriptions sur le contenu en sub-

---

32) Accord EEE, procès-verbal 10, art. 22

stances indésirables. Dans ces domaines, la réglementation est plus poussée dans la CE qu'en Suisse.

D'une manière générale, les directives CE qui doivent être reprises dans l'Accord EEE sur les aliments pour animaux poursuivent les mêmes buts que notre droit national en matière d'aliments pour animaux, à savoir:

- protéger l'homme, l'animal et l'environnement dans la production agricole;
- assurer la qualité des produits d'origine animale;
- régler le marché des aliments pour animaux.

b. Incidences au niveau fédéral

Dans le domaine de l'alimentation pour animaux, l'adaptation du droit national aux directives CE ne suscite pas non plus d'obstacles majeurs. Une modification de la loi sur l'agriculture<sup>33)</sup> ainsi que des ordonnances<sup>34)</sup> s'y rapportant est nécessaire.

A l'avenir, il faudra intensifier le contrôle des fourrages. Des prescriptions plus poussées concernant la déclaration des aliments ainsi que la teneur en composants indésirables occasionneront un net surcroît de travail pour le contrôle officiel des aliments pour animaux. Cela a des incidences aussi bien dans le domaine administratif (prélèvement des échantillons, évaluation, etc.) que dans le domaine des analyses de laboratoire.

c. Incidences au niveau cantonal

Le droit en matière d'aliments pour animaux ressortit jusqu'à ce jour à la Confédération. Aux termes de l'article 4 de l'ordonnance sur les matières auxiliaires de l'agriculture, la station de recherches sur la production animale

---

33) RS 910.1

34) Ordonnance sur les matières auxiliaires de l'agriculture (ordonnance sur les matières auxiliaires; RS 916.051); Manuel des matières auxiliaires de l'agriculture, chapitre "Aliments des animaux et agents d'ensilage" (Livre des aliments d'animaux), du 14 octobre 1975 (RS 916.052)

de Grangeneuve-Posieux est compétente d'aliments pour l'exécution dans toute la Suisse. Les directives CE prévoient que le droit en matière d'aliments pour animaux n'est pas seulement applicable aux fourrages mais aussi aux aliments pour animaux de compagnie (chiens, chats, etc.). Les tâches supplémentaires qui en résultent pourraient être assumées par les cantons sous la surveillance de la Confédération, comme c'est déjà le cas dans bon nombre de domaines du secteur vétérinaire.

## **7.210    Coopération dans le domaine phytosanitaire**

### **a. L'acquis**

L'article 17 de l'Accord EEE renvoie à l'annexe I, qui contient les dispositions spécifiques et les arrangements relatifs, notamment aux questions phytosanitaires. Selon cette annexe le domaine phytosanitaire comprend non seulement les mesures de protection contre les organismes nuisibles mais également celles qui ont trait à la commercialisation des semences et des plants.

#### **Mesures phytosanitaires**

Ces mesures prévues par la directive 77/93/CEE ont dû être considérablement modifiées en vue de l'entrée en vigueur du marché unique en 1993. Cette directive a donc été révisée et les amendements ont été promulgués par la directive 91/683/CEE le 19 décembre 1991. Toutefois les adaptations des annexes sont encore en voie de finalisation au sein du Comité phytosanitaire permanent de la CE, sans participation de l'AELE. La directive 91/683/CEE ne fait donc pas encore partie de l'acquis EEE et devra être intégrée après l'entrée en vigueur du traité.

#### **Commercialisation des semences et des plants**

L'acquis EEE comprend les directives de la CE relatives à la commercialisation des semences de betteraves (66/400/CEE), de plantes fourragères (66/401/CEE), de céréales (66/402/CEE), de plantes oléagineuses et à fibre (69/208/CEE) et d'espèces potagères (70/458/CEE). Chaque directive comporte des dispositions particulières relatives aux conditions de multipli-

cation et de certification, sous contrôle officiel, des semences de variétés admises au catalogue national, y compris les prescriptions concernant l'emballage et l'étiquetage. Les conditions à remplir en vue de l'admission d'une variété dans le catalogue national respectivement dans le catalogue communautaire sont fixées dans la directive 70/458/CEE pour les espèces potagères. Pour les autres cultures la création et l'application d'un catalogue communautaire de variétés sont réglementées par la directive 70/457/CEE dont l'entrée en vigueur au niveau de l'EEE n'interviendra qu'à partir du 1 janvier 1996. Mais d'ici là les pays membres devront établir des catalogues nationaux en tant que condition indispensable à la commercialisation des semences et des plants.

Quatre autres directives (72/168/CEE, 72/180/CEE, 74/268/CEE et 75/502/CEE) sont incluses dans l'acquis EEE. Les deux premières ont trait aux caractères et aux conditions minimales qui doivent être satisfaites lors de l'examen des variétés de plantes agricoles et potagères.

D'autres directives relatives à la commercialisation des plants ornementaux, fruitiers et maraîchers ont été promulguées à fin 1991 (91/682/CEE) ou sont en voie de finalisation en liaison avec les dispositions des annexes de la directive 91/683/CEE. Elles ne seront introduites dans l'acquis EEE qu'après l'entrée en vigueur du traité EEE. Il en va de même pour les amendements des directives 66/403/CEE (plants de pommes de terre), 66/404/CEE (matériels forestiers de reproduction) et 68/193/CEE (matériels de multiplication végétative de la vigne).

#### b. Conséquences sur le plan fédéral

Il s'agit de préparer la mise en vigueur des dispositions relatives à la création de catalogues nationaux de variétés pour les différentes cultures et à l'examen des variétés. Parallèlement les dispositions actuellement en vigueur pour la certification des semences et des plants commercialisés en Suisse devront être revues et adaptées aux directives correspondantes de la CE. Bien que l'acquis EEE ne comprend pas encore la directive phytosanitaire 91/683/CEE ni celles qui réglementent la commercialisation des plants il est d'ores et déjà prévu de mettre sur pied, avec l'appui d'organisations de multiplicateurs existantes ou à créer, les structures nécessaires à l'application

de ces directives au niveau de la certification des matériels dans les entreprises de multiplication.

D'un point de vue juridique les articles 60 à 64 de la loi sur l'agriculture sont adaptés au point de vue de la terminologie aux directives CEE. Les articles 41 à 41c étant abrogés, les dispositions relatives à l'établissement de catalogues de variétés respectivement à la certification des semences et des plants en vue de leur commercialisation seront promulguées sous forme d'ordonnances sur la base de l'article 72. Le rôle des stations fédérales de recherches agronomiques et la collaboration des organisations de multiplicateurs aux diverses tâches réglementaires sont prévues par l'article 73.

Il y aura lieu d'examiner ultérieurement dans quel cadre légal instituer les dispositions concernant la certification des matériels de multiplication des cultures ornementales qui ne sont pas des cultures agricoles au sens de la loi sur l'agriculture. Vu la parenté étroite, tant au plan scientifique et technique que juridique, des mesures phytosanitaires et de certification des matériels de multiplication appliquées aux espèces agricoles respectivement ornementales il paraît utile de prévoir une extension, limitée à ces seules mesures, du champ d'application de la loi sur l'agriculture.

### c. Conséquences sur le plan cantonal

Etant donné que la certification des semences et des plants en vue de leur commercialisation de même que l'admission des variétés au catalogue national sont jusqu'ici en principe des compétences fédérales, l'entrée en vigueur de l'acquis EEE n'impliquera pas dans l'immédiat des conséquences au plan cantonal. Lors de l'extension de l'acquis dans les domaines phytosanitaire et de la certification des plants, après l'entrée en vigueur du traité EEE, il y aura lieu d'examiner et le cas échéant d'adapter les dispositions de lois, ordonnances, décrets ou arrêtés cantonaux ayant trait à ces domaines. Il faudra également revoir la participation de services cantonaux à l'application de mesures phytosanitaires.

## 7.211 Prescriptions techniques

Sont traitées sous cette rubrique toutes les prescriptions qui déterminent les conditions à la mise en circulation de produits industriels. Cela comprend tant les exigences auxquelles les produits doivent satisfaire lors de leur mise en circulation que les procédures qui permettent d'évaluer la conformité du produit à ces exigences (procédure d'évaluation de la conformité). Les prescriptions techniques englobent plus de trois cents actes juridiques de base, sans compter les arrêtés de modification, et comprennent approximativement le tiers du droit communautaire secondaire repris dans l'Accord EEE. Les rubriques suivantes traitent, en sous-chapitres, d'une part des dispositions horizontales valables pour tous les secteurs de produits industriels (art. 11-13 de l'Accord, chapitres XIX et XX de l'annexe II et le protocole 12), d'autre part celles qui relèvent des prescriptions spécifiques à un secteur de produits (chapitres I-XVIII et XXI-XXVII de l'annexe II qui se base sur l'art. 23, lettre a de l'Accord EEE).

### 7.2111 Dispositions horizontales

#### a. L'acquis

Une des principales causes de l'existence de nombreux obstacles non tarifaires au commerce vient du fait que les pays ont fixé dans leurs prescriptions techniques nationales respectives des exigences et des procédures de mise en circulation différentes pour un seul et même produit. C'est la raison pour laquelle, en vue de l'achèvement du marché unique, la CE attache une importance capitale à l'harmonisation des prescriptions techniques. Selon la nouvelle approche, adoptée avec le Livre blanc<sup>35)</sup>, en matière d'harmonisation technique et de normalisation<sup>36)</sup> de juin 1985, le rapprochement des prescriptions techniques a lieu, au niveau communautaire, au moyen de directives d'harmonisation qui se limitent à édicter des exigences essentielles concernant la protection de la santé, de l'environnement et des consomma-

---

35) Achèvement du marché intérieur, Livre blanc de la Commission adressé au Conseil européen (Accord EEE, annexe II, chapitre XX, chiffre 2).

36) Résolution du Conseil, du 7 mai 1985, concernant une nouvelle approche en matière d'harmonisation technique et de normalisation (JO n° C 136 du 4.6.1985, p. 1/Accord EEE, annexe II, chapitre XIX, chiffre 5).

teurs, ainsi que celles concernant la sécurité au travail. Afin de concrétiser ces exigences, la CE renvoie aux normes techniques qui sont préparées, sur mandat de la Commission des CE, par le "Comité Européen de normalisation (CEN)", le "Comité Européen de Normalisation Electrotechnique (CENELEC)" ou le "European Telecommunications Standardization Institute (ETSI)", qui seront ci-après nommés organisations de normalisation européennes. Les organisations des pays de l'AELE peuvent devenir membres de ces comités aux mêmes conditions que leurs partenaires de la CE. Afin de traduire une égalité des droits également dans la pratique, en règle générale, les pays de l'AELE participent déjà aujourd'hui à l'élaboration de ces normes en donnant des mandats parallèles aux organisations de normalisation européennes.

En décembre 1989, la CE a adopté une résolution concernant une approche globale en matière d'évaluation de la conformité<sup>37)</sup>, destinée à compléter la nouvelle approche. Cette approche globale a été plus largement précisée par la décision de décembre 1990 concernant les modules d'évaluation de la conformité<sup>38)</sup>. Il y est prévu, entre autres, que tous les produits répondant aux exigences fixées dans les directives d'harmonisation, recevront la marque distinctive "CE" lors de leur mise en circulation sur le marché. Cela présuppose soit que le fabricant atteste la conformité par une déclaration de conformité, soit qu'un laboratoire d'essai soit qu'un organisme de surveillance ou de certification reconnu dans le domaine en question, ait évalué la conformité du produit. Les résultats émanant des organismes d'évaluation de la conformité, notifiés par les Etats membres, sont reconnus dans tout l'espace communautaire. Ces résultats, appelés preuves de conformité, peuvent se présenter sous forme de rapports d'essai ou d'inspection ainsi que de certificats pour le produit ou pour le système de qualité. La base en est donnée par une série de normes harmonisées sur le plan international (EN-45000 et EN-29000) qui déterminent tant les exigences auxquelles doivent répondre les organismes d'évaluation de la conformité eux-mêmes,

---

37) Résolution no 90/116 du Conseil du 21 décembre 1989 concernant une approche globale en matière d'évaluation de la conformité (JO no C 10 du 16.1.1990, p.1/Accord EEE annexe II, chapitre XIX, chiffre 8).

38) Décision no 90/683 du Conseil, du 13 décembre 1990 concernant les modules relatifs aux différentes phases des procédures d'évaluation de la conformité et destinés à être utilisés dans les directives d'harmonisation technique (JO no L 380 du 31.12.1990, p. 13/Accord EEE, annexe II, chapitre XIX, chiffre 3).

que celles relatives aux organismes d'accréditation délivrant les reconnaissances aux organismes notifiés. Cette série de normes jette ainsi les bases d'une confiance nécessaire à la reconnaissance mutuelle, donc à la libre circulation des biens. De ce fait, les dispositions horizontales dans le domaine de l'évaluation de la conformité sont déjà très largement harmonisées au niveau de la CE. Seul un règlement, acte juridique directement applicable, relatif à l'apposition et à l'utilisation de la marque CE, fait encore l'objet de consultations, mais devrait toutefois aussi entrer en vigueur d'ici le 1<sup>er</sup> janvier 1993.

Jusqu'à la date-référence de la fin juillet 1991, seules dix directives CE ont pu être adoptées selon la nouvelle approche, lesquelles figurent dans l'annexe II de l'Accord EEE. La plupart d'entre elles concernent de larges secteurs de produits, tels par exemple les machines, les terminaux de télécommunication, les appareils médicaux implantables actifs, les jouets, les appareils à gaz, les récipients à pression simple, les instruments de pesage à fonctionnement non-automatique, les équipements de protection personnelle, les produits de construction ainsi que les prescriptions sur la compatibilité électromagnétique. Il est prévu cependant que les prescriptions relatives aux autres secteurs de produits soient progressivement remaniées d'après cette approche.

Les autorités des Etats membres doivent partir de la présomption selon laquelle les produits ayant été fabriqués d'après des normes européennes et pour lesquels une preuve de conformité - dans la mesure où cela est nécessaire - a été délivrée par une organisation spécialisée reconnue, dans le domaine correspondant, par un Etat membre de la CE, répondent aux exigences essentielles. Ainsi, la libre circulation des biens est garantie pour ces produits dans tout l'espace communautaire. Lorsqu'un contrôle du marché établit que des produits dangereux sont en circulation, les autorités compétentes sont habilitées à remédier à cette situation en prenant les mesures adéquates en se basant sur la clause de sauvegarde prévue dans l'acte respectif du droit secondaire de la CE. Ces mesures sont ensuite soumises à une procédure de vérification communautaire. Les produits pour lesquels aucune norme n'a été établie ou qui ne sont pas, ou qu'en partie, conformes aux normes, ne sont pas exclus a priori du principe de la libre circulation. Dans de tels cas, le responsable de la mise en circulation de ces produits doit

néanmoins prouver que ceux-ci répondent aux exigences fixées dans les directives de la CE.

Pour les produits pour lesquels aucune directive d'harmonisation n'a encore été édictée, la libre circulation des biens est en principe garantie sur la base de l'article 30 du traité CEE<sup>39)</sup>. Une interprétation extensive de cet article par la Cour de justice européenne a eu pour conséquence qu'actuellement des restrictions quant à l'accès au marché provenant des prescriptions techniques nationales divergentes sont assimilées aux restrictions quantitatives et aux "mesures d'effet équivalent" interdites selon l'article 30 du traité CEE. Le principe du "Cassis de Dijon" formulé par la Commission des CE sur la base de cette jurisprudence<sup>40)</sup>, stipule que les biens produits et mis sur le marché conformément aux dispositions légales d'un pays particulier de la CE, peuvent, d'une manière générale, circuler librement dans tous les autres Etats membres. Seules en vertu de l'article 36 du traité CEE (art. 13 de l'Accord EEE), des exceptions justifiées pour des raisons de sécurité publique, d'ordre public ou de protection de la santé sont admissibles. L'énumération des motifs possibles de justification figurant à l'article 36 du traité CEE est exhaustive et doit faire l'objet d'une interprétation étroite. En ce qui concerne les limitations autorisées, applicables sans caractère discriminatoire aux produits nationaux comme aux biens importés, la Cour de justice européenne a développé le principe des exigences contraignantes dans sa jurisprudence relative à l'article 30 du traité CEE (art. 11 de l'Accord EEE). Selon celle-ci, des limitations du principe de la libre circulation sont justifiées lorsqu'elles relèvent par exemple de la protection de l'environnement ou des consommateurs. Il importe néanmoins que les mesures prises ne constituent ni une discrimination arbitraire, ni un obstacle déguisé au commerce. Ces mesures doivent, au contraire, être nécessaires (critère de la causalité) et adéquates (critère de la proportionnalité), ainsi que subsidiaires, c'est-à-dire qu'elles doivent, parmi les moyens à disposition pour atteindre le but poursuivi, entraver le commerce le moins possible.

---

39) Les articles 11 et 13 de l'Accord EEE sont identiques aux articles 30 et 36 du traité CEE.

40) Communication de la Commission sur les suites de l'arrêt "Cassis de Dijon" du 20 février 1979 dans l'affaire 120/78 (JO No C 256 du 3.10.1980/accord EEE, annexe II, chapitre XX, chiffre 1)

Il faut enfin mentionner que la Directive no 83/189 du Conseil, du 28 mars 1983, prévoit une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques<sup>41)</sup>. Cette directive contraint les Etats membres et leurs organisations nationales de normalisation à soumettre, les prescriptions et normes techniques projetées à la Commission des CE et aux autres Etats membres, respectivement aux organisations de normalisation européennes et nationales, pour consultation, avant de les adopter. Cette mesure doit permettre à la fois de maintenir le degré d'harmonisation obtenu au sein de la CE et d'éviter la formation de nouveaux obstacles au commerce issus de prescriptions et de normes nationales différentes.

Par le fait que dans le cadre de l'Accord EEE, les concepts mentionnés ci-dessus, soit les dispositions y relatives des traités constitutifs des CE et du droit secondaire, ainsi que la jurisprudence établie par la Cour de justice européenne doivent être repris dans leur intégralité (art. 6 de l'Accord EEE), les explications qui précèdent valent mutatis mutandis pour le futur Accord EEE. En outre, le protocole 12 définit le processus à suivre, pour la conclusion d'accords sur l'utilisation de la marque "CE" et d'autres marques de conformité avec des pays tiers hors de l'espace-EEE.

#### b. Conséquences au niveau de la Confédération

Il ressort des explications données précédemment que l'élaboration, le développement et l'application de prescriptions techniques comportent, dans l'Accord EEE, de multiples processus auxquels sont associés de nombreux représentants des administrations et des organisations privées. Pour que la Suisse collabore de manière fructueuse à ces travaux, il importe que les divers participants de notre pays ne neutralisent pas mutuellement leurs efforts sur leurs canaux d'influence respectifs au niveau européen. Cela demande une intensification de la coopération entre l'Office fédéral des affaires économiques extérieures (OFAEE), responsable en matière d'élimination des obstacles techniques au commerce, les instances fédérales et cantonales compétentes selon les secteurs concernés et les organisations privées qui travaillent dans le domaine de la normalisation et de l'évaluation de la conformité. Il est enfin tout aussi important d'élargir de manière

---

41) JO no L 109 du 26.4.1983, p.8/Accord EEE, annexe II, chapitre XIX, chiffre 1.

substantielle la participation suisse aux travaux qui se déroulent au plan européen, en particulier par l'entremise des offices compétents ainsi que par celle de représentants d'organisations reconnues en matière d'évaluation de la conformité et de normalisation.

L'élaboration de prescriptions sur la mise en circulation de produits se déplacera toujours plus du niveau national au niveau européen, voire mondial. Afin que la participation suisse soit bien coordonnée, il est indispensable de créer les conditions-cadre qui jetteront les bases d'une coopération institutionnelle entre la Confédération, les cantons et les organisations privées travaillant dans le domaine de la normalisation et de l'évaluation de la conformité.

C'est pourquoi, il était prévu, de présenter la loi fédérale concernant l'élimination des obstacles techniques au commerce, qui avait déjà été annoncée dans le message sur l'Accord relatif à la reconnaissance mutuelle des résultats d'essais et des preuves de conformité du 15 juin 1988<sup>42)</sup> (Convention de Tampere), comme adaptation à l'Accord EEE. Néanmoins, il s'agit, dans cette loi, non seulement de transposer les engagements contractuels relevant du domaine de l'harmonisation technique et de l'évaluation de la conformité qui sont directement issus de l'Accord EEE, mais également de tenir compte de ceux qui ont été contractés dans le cadre du GATT<sup>43)</sup> et de la Convention de Tampere. Cette loi n'aurait ainsi plus été couverte dans son intégralité par la clause de délégation de l'arrêté d'approbation de l'Accord EEE. Dès lors, afin d'englober dans un seul acte également les engagements qui, bien que dépassant le cadre de l'Accord EEE, y sont liés de manière indissociable, il a été décidé d'extraire la LF concernant l'élimination des obstacles techniques au commerce du paquet d'arrêtés d'adaptation à l'Accord EEE et de poursuivre les travaux législatifs selon la voie ordinaire. Le retard résultant de ce changement renferme toutefois le danger en soi que la Suisse ne dispose pas de moyens suffisants pour une participation active au processus d'intégration européenne d'ici à la fin de ces travaux. Il importe, afin d'éviter à notre pays une diminution de l'attractivité économique à plus long

---

42) RO 1990 1703

43) Accord relatif aux obstacles techniques au commerce du 12 avril 1979 (RS 0.632.231.41; RO 1979 2153

terme, de traduire rapidement dans les faits, les améliorations sus-indiquées des conditions-cadre. Ceci implique notamment un accroissement des ressources dont doit pouvoir disposer l'OFAEE pour son activité de coordination en matière d'élimination des obstacles techniques au commerce.

Pour que les fabricants des pays de l'AELE soient à même lors de l'entrée en vigueur de l'Accord EEE, de mettre leurs produits sur le marché, il est indispensable de notifier, les organisations spécialisées reconnues pour procéder à l'évaluation de la conformité, dans les pays de l'AELE. Autrement, nos fabricants seront contraints de soumettre leurs produits aux seuls essais et certification de la CE. Actuellement, il n'existe pas en Suisse de procédure complète comprenant à la fois l'appréciation de l'aptitude d'un organisme à évaluer la conformité, et leur notification, c'est-à-dire l'autorisation d'agir en tant qu'organisme reconnu dans le cadre de l'Accord EEE. La reconnaissance de la compétence technique des organismes procédant à l'évaluation de la conformité fait déjà l'objet d'une réglementation. L'acte juridique pertinent à ce sujet<sup>44)</sup> est l'ordonnance sur le système suisse d'accréditation<sup>45)</sup>. Dans la mesure où les critères d'appréciation ne sont pas fixés dans des normes européennes harmonisées, mais dans des directives CE relatives au produit en question, cette appréciation ne relève pas seulement de la Commission d'accréditation instituée par l'ordonnance, mais aussi des autorités compétentes pour la transposition de la directive concernée. Pour garantir la plus étroite coopération possible dans le cadre de cette appréciation, l'ordonnance sur l'accréditation prévoit que les autorités fédérales compétentes seront, dans le domaine réglementé, associées à l'accréditation. Les organismes accrédités rempliront de ce fait aussi les exigences telles qu'elles sont fixées dans la directive correspondant au domaine en question. Au-delà des questions d'aptitude, des aspects de politique extérieure doivent être pris en considération lors de la notification d'un organisme. En fin de compte, la Suisse doit pouvoir assumer ses responsabilités et ses engagements à l'égard des pays signataires de l'Accord EEE.

---

44) L'évaluation de produits chimiques et pharmaceutiques selon les principes OCDE de bonne pratique de laboratoire pour la constitution du dossier pour l'enregistrement ne tombe, pour l'instant, pas sous cette ordonnance (voir à ce sujet sous chiffre 7.21110 du présent message)

45) RO 1991 2317; RS 941.291.

En Suisse, par analogie aux solutions émanant de l'espace communautaire, on prévoit d'adopter pour la notification des organismes la réglementation suivante:

L'appréciation de l'aptitude est faite selon l'ordonnance sur le système suisse d'accréditation. L'OFAEE apprécie les aspects d'économie extérieure et assume également en collaboration avec les autres instances concernées, la tâche de service central pour les notifications. Jusqu'à l'entrée en vigueur de la LF concernant l'élimination des obstacles techniques au commerce, cette procédure sera provisoirement réglementée par un additif au niveau de l'ordonnance sur le système suisse d'accréditation.

Afin que l'ouverture des marchés, prévue par l'Accord EEE, profite également aux fabricants suisses, il importe de notifier sous l'Accord EEE et avant son entrée en vigueur, mais au plus tard au début de 1993, le plus grand nombre d'organisations spécialisées en matière d'essais, de certification, de surveillance et de contrôle de la qualité selon les dispositions de l'ordonnance sur le système suisse d'accréditation. Ce procédé est la seule manière de garantir que les essais et les évaluations de la conformité effectués en Suisse soient effectivement reconnus dans l'EEE et que les fabricants ne soient pas obligés de les faire effectuer à l'étranger. Afin d'atteindre au mieux cet objectif crucial pour l'économie suisse, il faut - également dans un souci de pouvoir former à temps les experts externes associés à l'accréditation - augmenter rapidement et de manière substantielle l'effectif du personnel employé dans l'organisme fédéral compétent en matière d'accréditation. Attendu que ce dernier s'autofinance et qu'il n'engendre aucune dépense supplémentaire pour la Confédération, rien ne s'oppose dès lors à cette mesure.

Un autre problème horizontal de coordination subsiste. Il concerne les mesures de retrait, provisoire ou définitif, de certains produits du marché. La responsabilité pour de telles mesures incombe aux autorités de surveillance du marché au niveau fédéral ou, à défaut, au niveau cantonal. Dans l'intérêt d'appliquer les clauses de sauvegarde de manière la plus homogène possible, il est toutefois indispensable d'assurer une coordination qui englobe tous les secteurs, dans l'ensemble du pays, tout en incluant les intérêts respectifs en matière d'économie extérieure. L'expérience montrera si la

réglementation existante suffit à assurer cette coordination ou si d'autres dispositions s'avèrent nécessaires.

Dans le domaine de la notification de projets de réglementations techniques, l'Accord EEE n'entraîne aucune modification, puisque l'accord du 19 décembre 1989 conclu entre les pays de l'AELE et la CEE, relatif à l'instauration d'une procédure d'échange d'information dans le domaine des réglementations techniques<sup>46)</sup> a été intégré à l'Accord sans modifications. Cela s'est fait par une adaptation adéquate de la directive no 83/189. La nouvelle obligation pour notre pays, que constitue la notification des normes privées, jusqu'alors assumée volontairement par les organisations suisses de normalisation, nécessite un complément à l'ordonnance de notification<sup>47)</sup>.

### c. Conséquences au niveau cantonal

La transposition des dispositions horizontales n'exercera aucune influence notable sur les cantons. Selon l'Accord susmentionné relatif à l'échange d'informations, les projets cantonaux de réglementations techniques sont déjà soumis à l'obligation d'être notifiés. En revanche, la reprise du droit secondaire de la CE aura dans les domaines où les cantons fixent aujourd'hui les exigences aux produits et déterminent les procédures de leur mise sur le marché d'importantes conséquences. Font notamment partie des secteurs concernés: le domaine des médicaments, les appareils médicaux ainsi que les produits de construction. Les répercussions dans ces domaines sont traitées dans les chapitres suivants.

### **7.2112 Dispositions concernant les secteurs de produits particuliers (introduction)**

Le droit technique n'est pas un droit statique, mais au contraire un droit dynamique qui réclame une adaptation périodique aux progrès techniques. C'est la raison pour laquelle, dans les négociations, la Suisse ne s'est pas seulement limitée à défendre le niveau actuel atteint en matière de protection de la santé, de l'environnement et des consommateurs, ainsi que le

---

46) RO 1990 1799.

47) RS 632.32

domaine de la sécurité au travail. Elle s'est en plus employée à ce que de nombreux projets, de prescriptions techniques encore plus strictes, soient retenus.

Selon l'article 23, lettre a de l'Accord EEE et son annexe II, l'acquis communautaire à reprendre comprend quelque trois cents actes législatifs de base en ce qui concerne les prescriptions sur les produits. Les pays de l'AELE n'en considéraient, comme insuffisantes, que cinq pour-cent en raison de la protection de l'environnement et de la santé. On a largement tenu compte dans les négociations des réserves émises à ce sujet. Dans bien des cas, la CE s'apprête à mettre elle-même en vigueur des prescriptions plus contraignantes jusqu'en 1993. Selon les engagements figurant à l'article 100 a paragraphe 3 du Traité de Rome, elle vise un haut niveau de protection de la santé, de la sécurité, de l'environnement et des consommateurs. Lorsque le calendrier ne permettait plus d'édicter de nouvelles prescriptions, la CE s'est souvent déclarée prête à accorder aux pays de l'AELE une période transitoire limitée, voire illimitée dans des cas particuliers. Les dispositions transitoires non limitées dans le temps permettent à chaque pays de l'AELE de maintenir ses propres prescriptions au-delà de l'entrée en vigueur de l'Accord EEE jusqu'à ce que celles de la CE les égalent. La CE n'a accordé de telles "open-ended derogations" pratiquement que dans le secteur de l'environnement. Ce résultat est notamment dû à l'engagement déterminé dont a fait preuve la délégation suisse lors des négociations en matière de protection de l'environnement ainsi qu'à la solidarité largement intacte à ce sujet entre les pays de l'AELE. Ainsi, presque toutes les exigences suisses concernant l'environnement ont été retenues. Les sous-chapitres suivants donnent de plus amples informations sur chaque secteur de produits.

Le droit communautaire à reprendre figurant à l'annexe II de l'Accord EEE et qui s'applique à tous les produits indépendamment de leur origine, aura clairement des répercussions positives tant pour l'économie suisse que pour le consommateur. L'harmonisation des prescriptions ravive la concurrence nationale et permet une égalité d'accès au marché communautaire et à ceux des autres pays de l'AELE. L'intensification de la concurrence n'encouragera pas seulement l'esprit d'innovation, mais il profitera aussi et particulièrement aux consommateurs. Seuls les domaines, des produits de construction, des appareils médicaux et des jouets, seront soumis à un régime de mise en

circulation plus restrictif par rapport à la réglementation actuelle à caractère très libéral. La reprise de l'acquis ne se borne pas à engendrer des prescriptions supplémentaires. Elle améliore en effet la transparence et élève le niveau de protection.

Pour notre pays, fortement dépendant de ses exportations et de son marché intérieur relativement restreint, il est absolument capital de disposer du plus libre accès possible aux marchés étrangers. C'est pourquoi l'élimination des obstacles non tarifaires au commerce figure depuis plusieurs années au premier plan de nos objectifs de politique économique extérieure. Son importance croît au fur et à mesure que l'intégration s'étend à des espaces économiques toujours plus larges, au point de devenir vitale, et ce indépendamment du scénario d'intégration qui sera retenu (Accord EEE, adhésion à la CE ou élargissement de l'actuel accord de libre-échange).

### **7.2113 Véhicules à moteur, motocycles et tracteurs**

#### **a. L'acquis**

Le droit secondaire de la CE qu'il s'agit d'adopter comprend deux directives cadres concernant l'autorisation de mise en circulation de véhicules à moteur<sup>48</sup> et de tracteurs<sup>49</sup>, ainsi que quelque septante directives particulières fixant les exigences en matière de construction et d'équipement de véhicules à moteurs et de motocycles (annexe II, chapitre I, Accord EEE) ainsi que de tracteurs (annexe II, chapitre II, Accord EEE).

Les véhicules répondant à ces exigences peuvent être librement mis sur le marché de toute la CE. Attendu que les normes de construction ne sont pas complètement harmonisées au niveau de la CE, le constructeur a encore la possibilité d'obtenir une autorisation nationale, valable seulement dans le pays de la CE concerné, en lieu et place de l'autorisation de mise en circulation au niveau communautaire. Cette disposition sera supprimée dès

---

48) Directive no 70/156 du Conseil, du 6 février 1970, concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives à la réception des véhicules à moteur et de leurs remorques (JO No L 042 du 23.2.1970, p. 1/Accord EEE, annexe II, chapitre I, chiffre 1).

49) Directive no 74/150 du Conseil, du 4 mars 1974, concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives à la réception des tracteurs agricoles ou forestiers à roues (JO no L 84 du 28.3.1974, p. 10/Accord EEE, annexe II, chapitre II, chiffre 1).

que l'on aura finalisé l'harmonisation des législations. Selon des propositions de la CE déjà publiées et d'autres informations dont nous disposons, cette harmonisation pourrait se produire dès 1996 pour les véhicules à moteur et à partir de 1993 déjà pour les tracteurs.

L'Accord EEE prévoit d'accorder aux pays de l'AELE une période de transition maximale de deux ans, soit jusqu'au 31 décembre 1994, pour l'adaptation des prescriptions sur les gaz d'échappement et le niveau sonore des véhicules à moteur<sup>50)</sup> et des motocycles<sup>51)</sup>. Ils pourront en revanche encore appliquer leurs propres prescriptions nationales pour la mise en circulation des véhicules à moteur. Passé ce délai de transition, tous les véhicules conformes aux exigences de la CE devront être autorisés sur l'ensemble de l'EEE. Les pays de l'AELE peuvent cependant continuer d'appliquer leurs propres prescriptions, et ne les adapter qu'après les premières exigences renforcées de la CE, qui entreront en vigueur après le 1<sup>er</sup> janvier 1995. Au terme des négociations, la CE n'ayant pas encore présenté de proposition sur un renforcement des exigences concernant les gaz d'échappement des véhicules utilitaires légers, les pays de l'AELE ont précisé, dans une déclaration unilatérale<sup>52)</sup>, que la solution susmentionnée, ne serait acceptée pour cette catégorie de véhicules, que dans la mesure où, d'ici 1995, des règles sur les gaz d'échappement tout aussi sévères que celles déjà arrêtées pour les autres véhicules soient applicables. Les demandes d'exception dans le domaine des gaz d'échappement ont été soutenues par l'ensemble des pays de l'AELE, celles concernant le niveau sonore des véhicules n'ont reçu l'appui que de la Suisse et du Liechtenstein.

En outre, l'accord permet aux pays de l'AELE de refuser la mise sur le marché de véhicules destinés au transport de personnes si tous leurs sièges ne sont pas équipés d'une ceinture de sécurité à trois points. Cette période transitoire était nécessaire puisque les Etats scandinaves connaissent déjà une

---

50) Accord EEE, annexe II, début du chapitre I.

51) Accord EEE, annexe II, chapitre I, chiffre 40.

52) Accord EEE, Déclaration no 4 de la liste des déclarations unilatérales

telle obligation, alors que la modification de la directive CE correspondante n'entrera en vigueur que le 1er juillet 1997<sup>53</sup>).

b. Conséquences au niveau de la Confédération

La reprise de l'acquis concernant les prescriptions techniques relatives à la mise sur le marché des véhicules n'engendre aucune modification de la législation. En revanche, des adaptations seront nécessaires au niveau des ordonnances, telles l'ordonnance réglant l'admission des véhicules à la circulation routière<sup>54</sup>, l'ordonnance sur la construction et l'équipement des véhicules routiers<sup>55</sup> et diverses ordonnances sur les gaz d'échappement<sup>56</sup>. D'autres modifications relevant du domaine des services et issues de la reprise du droit communautaire en matière de véhicules à moteur, sont traitées dans ce message sous le chiffre 7.451 "Transports terrestres" du chapitre concernant les transports routiers.

Seules les prescriptions sur les gaz d'échappement et le volume sonore des véhicules à moteur et des motocycles revêtent une importance politique. Nos exigences dans ce domaine ont été largement retenues dans l'Accord EEE. Dans un délai de transition de deux ans au plus, la CE disposera de prescriptions pratiquement tout aussi sévères que celles adoptées ou projetées par la Suisse pour cette date. Seules des divergences subsistent quant à l'évolution ultérieure. En ce qui concerne les prescriptions sur les gaz d'échappement des voitures de tourisme, la CE prévoit des règles plus contraignantes en 1996. La Suisse aurait préféré que cette étape soit concrétisée dès 1995. En octobre 1991<sup>57</sup>, la CE a édicté des prescriptions plus strictes sur les gaz d'échappement des véhicules utilitaires lourds, qui entreront en vigueur en deux étapes respectivement au 1er octobre 1993 et au 1er octobre 1996. Alors même que la première phase prévoit de soumettre certains moteurs à

---

53) Directive no 77/541 du Conseil, du 28 juin 1977, concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives aux ceintures de sécurité et aux systèmes de retenue des véhicules à moteur (JO no L 220 du 29.8.1977, p. 95/Accord EEE, annexe II, chapitre I, chiffre 32).

54) RS 741.51

55) RS 741.41

56) RS 741.434, 435.1-4

57) Directive no 91/542 du Conseil, du 1er octobre 1991, modifiant la directive no 88/77, concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives aux mesures à prendre contre les émissions de gaz polluants provenant des moteurs à diesel destinés à la propulsion des véhicules (JO no L 295 du 25.10.1988, p. 1/Accord EEE, annexe II, chapitre I, chiffre 44).

une limitation des particules plus rigoureuse que celle fixée dans les prescriptions suisses, le Conseil fédéral aurait souhaité que la seconde étape soit engagée une année plus tôt. En ce qui concerne le niveau sonore des véhicules à moteur il n'est prévu d'édicter, au sein de la CE, des dispositions plus sévères qu'au 1er octobre 1995. Certaines catégories de véhicules (voitures de tourisme et véhicules utilitaires légers à quatre vitesses ou quatre roues motrices, les cars dont la puissance du moteur est supérieure à 204 CV et les camions dont la puissance est inférieure à 204 CV), devront être admises en Suisse pendant neuf mois, bien que ces véhicules présentent un niveau sonore légèrement plus élevé. En ce qui concerne les motocycles, il faut s'attendre à un abaissement du niveau actuel de protection contre les nuisances sonores. L'ampleur de cette détérioration ne peut encore être chiffrée puisqu'en raison de procédures de mesures différentes ou faute de mesures comparatives, on ne peut établir de comparaison directe avec les directives CE ou d'autres réglementations internationales. S'il devait en résulter de graves problèmes d'environnement pour la Suisse, celle-ci pourrait recourir à la clause générale de sauvegarde, suivant l'article 112 de l'Accord EEE.

La CE prépare actuellement des prescriptions sur les carburants des véhicules à moteur (ou leurs émissions de CO<sub>2</sub>). L'arrêté pour une utilisation économe et rationnelle de l'énergie permet d'adopter ces prescriptions dans notre pays.

c. Conséquences au niveau cantonal

La reprise de l'acquis dans ce domaine n'implique aucune conséquence pour les cantons. Toutefois, il faudra tenir compte, également sur ce point, des explications fournies sous le chiffre 7.451 "Transports terrestres" de ce message qui concernent les conséquences engendrées par la reprise de l'acquis sur le contrôle périodique des véhicules à moteur.

## 7.2114 Appareils et machines

### a. L'acquis

Le droit secondaire de la CE qu'il s'agit d'adopter sous ce point comprend quelque trente actes juridiques de base concernant la sécurité des machines en général<sup>58</sup>), des appareils de levage, de manutention et des ascenseurs<sup>59</sup>), des appareils à gaz<sup>60</sup>), des engins de chantier<sup>61</sup>), des appareils à pression<sup>62</sup>) et des équipements de protection individuelle<sup>63</sup>). Ces actes ont pour point commun de fixer les exigences auxquelles les appareils, les équipements et les machines doivent répondre en matière de sécurité pour leur mise sur le marché. Ces prescriptions peuvent être complétées par des dispositions sur le montage et l'utilisation de ces machines et appareils. Ces dernières, en revanche, ne doivent pas renfermer de spécifications entraînant une modification dans la construction des machines concernées, ce qui serait en contradiction avec les directives qui déterminent les conditions de mise sur le marché.

Outre des exigences en matière de sécurité, certaines des directives CE susmentionnées, contiennent, en plus, des dispositions relatives à la protection de l'environnement. Cela vaut notamment pour les directives sur les engins de chantier<sup>64</sup>) et les tondeuses à gazon<sup>65</sup>), qui renferment essentiellement des prescriptions concernant le niveau de puissance acoustique, ainsi que pour les deux directives figurant au chiffre V "Appareils à gaz"<sup>66</sup>) qui contiennent également des exigences en matière d'utilisation rationnelle de l'énergie des appareils à gaz alimentés à l'énergie fossile<sup>67</sup>) ainsi que des générateurs de chaleur et sur l'isolation des réseaux de distribution d'énergie dans les immeubles.

- 
- 58) Accord EEE, annexe II, chapitre XXIV
  - 59) Accord EEE, annexe II, chapitre III
  - 60) Accord EEE, annexe II, chapitre V
  - 61) Accord EEE, annexe II, chapitre VI
  - 62) Accord EEE, annexe II, chapitre VIII
  - 63) Accord EEE, annexe II, chapitre XXII
  - 64) Accord EEE, annexe II, chapitre VI, chiffres 1-7 et 10
  - 65) Accord EEE, annexe II, chapitre VI, chiffre 1
  - 66) Accord EEE, annexe II, chapitre V, chiffre 2
  - 67) Accord EEE, annexe II, chapitre V, chiffre 1

## b. Conséquences au niveau de la Confédération

La reprise de l'acquis ne pose aucun problème dans ce domaine, attendu que les conditions préalables fixées dans les directives CE sur la mise sur le marché de machines et d'appareils, sont tout au moins équivalentes au niveau de sécurité requis en Suisse. Contrairement à la loi fédérale du 19 mars 1976 sur la sécurité d'installations et d'appareils techniques (LSIT)<sup>68)</sup>, qui revêt un caractère répressif, les réglementations CE présentent en plus un aspect préventif. Cela signifie notamment que la mise sur le marché de certaines machines et de certains appareils potentiellement dangereux peut dépendre d'une évaluation préalable de la conformité qui aura été effectuée par une organisation spécialisée dans le domaine et notifié sous l'Accord EEE. Le changement de système nécessite une adaptation du LSIT qui doit être complétée par une base légale pour la transposition des directives CE relatives à la procédure d'évaluation de la conformité des machines et des appareils. Aucune modification notable de l'ordonnance en vigueur ne sera nécessaire. En revanche, la reprise du droit de la CE doit s'effectuer dans le cadre d'une nouvelle ordonnance comportant, lorsque cela est possible, une référence à la directive CE correspondante. La reconnaissance d'organisations spécialisées autorisées à procéder à des évaluations de la conformité sera régie par l'ordonnance sur le système suisse d'accréditation<sup>69)</sup>. L'ordonnance d'exécution du LSIT<sup>70)</sup> en vigueur continuera de réglementer la surveillance du marché. Attendu que le changement de système engendre de nouvelles tâches, l'office fédéral compétent aura besoin, en outre, de ressources supplémentaires pour exécuter son mandat de manière satisfaisante.

Comme il est expliqué précédemment, les prescriptions relatives à la mise sur le marché de machines et d'appareils doivent encore être complétées par d'autres prescriptions concernant leur utilisation. Il est donc particulièrement important de réaliser la coordination avec les organes chargés de l'exécution de la loi sur le travail<sup>71)</sup> et de la loi sur l'assurance-accidents<sup>72)</sup>. Les structures qui, dans ce domaine, ont évolué au cours de l'histoire, ont besoin d'un

---

68) RS 819.1

69) RO 1991 2317

70) RS 819.11

71) RS 822.11

72) RS 832.20

examen approfondi, dont l'objectif particulier sera de définir plus clairement les compétences des divers offices, organisations et commissions travaillant dans le secteur de la sécurité du travail (OFAS, OFIAMT, CNA, CFIAT, CFST, les inspections fédérales et cantonales du travail, ainsi que les organisations spécialisées constituées selon le LSIT), et d'en renforcer considérablement l'efficacité. Vu que l'emploi d'appareils et de machines s'étend toujours plus à l'usage privé dans les foyers, les jardins et les loisirs, il faudra insister davantage sur les aspects de la sécurité de l'utilisateur dans la coopération établie avec le Bureau fédéral de la consommation et les organisations de consommateurs. Ce projet réclamant un grand investissement en temps, il ne pourra être réalisé dans le cadre de l'adaptation des actes juridiques au droit de l'Accord EEE.

Sur le plan de la législation, les directives CE sur le niveau sonore des engins de chantier et des tondeuses à gazon n'entraînent aucune adaptation. En revanche, il sera nécessaire d'édicter une ordonnance d'exécution de la loi sur la protection de l'environnement, du 7 octobre 1983 (LPE)<sup>73)</sup>.

De même, la reprise de l'acquis communautaire dans le domaine de l'utilisation de l'énergie des appareils à gaz et des générateurs de chaleur n'engendre aucune modification de la législation. En revanche, on ne sait pas encore si l'on pourra maintenir dans leur intégralité les exigences, portant sur l'utilisation rationnelle de l'énergie des appareils à gaz, qui sont fixées dans l'ordonnance relative à la protection de l'air, dans le cas où la CE fixerait des exigences moindres dans la directive correspondante.

#### c. Conséquences au niveau cantonal

A une exception près, les directives CE susmentionnées seront transposées au niveau fédéral. Seules les dispositions concernant l'isolation des réseaux de distribution d'énergie dans les immeubles, qui figurent dans la directive no 78/170, relèvent de la compétence des cantons selon l'actuelle répartition des tâches. Cette directive n'étant mentionnée à l'annexe II qu'à titre d'information, le sujet ne sera pas développé ici. Il sera traité au chiffre 7.213 "Energie" du présent message.

---

73) RS 814.01

## 7.2115 Appareils électriques

### a. L'acquis

Le droit secondaire à reprendre de la CE<sup>74)</sup> comprend environ vingt actes juridiques de base. Ils concernent la sécurité des appareils électriques en général, des appareils électriques utilisables en atmosphère explosible et des appareils électriques utilisés en médecine. Une autre directive contient les dispositions concernant la compatibilité électromagnétique. Elle doit primumer les appareils et installations électriques des troubles engendrés par les perturbations électromagnétiques.

### b. Conséquences au niveau de la Confédération

La reprise du droit secondaire, mentionné ci-dessus, de la CE concernant les appareils électriques n'implique aucune adaptation au niveau des lois. En revanche, il est indispensable de réviser à nouveau l'ordonnance sur les matériels électriques à basse tension<sup>75)</sup> et celle sur les matériels électriques à basse tension soumis au régime de l'approbation<sup>76)</sup>. Cette révision est en cours et sera achevée à fin 1992.

Les deux directives sur les appareils médicaux<sup>77)</sup> contiennent à côté des exigences en matière de sécurité électrique, un grand nombre d'autres exigences de sécurité, qui doivent être reprises dans le droit suisse.

La reprise de la directive concernant la compatibilité électromagnétique n'implique pas de modification de la loi. En revanche, des adaptations des ordonnances d'application de la loi fédérale concernant les installations électriques à faible et à fort courant (loi sur l'électricité)<sup>78)</sup> sont nécessaires. La transposition des exigences fixées dans la directive ne pose pas de problème particulier, puisqu'elles sont déjà largement harmonisées au niveau international et concrétisées par des normes techniques.

---

74) Accord EEE, annexe II, chapitre X

75) RS 734.26

76) RS 734.261

77) Accord EEE, annexe II, chapitre X, chiffres 5 et 7

78) RS 734.0

c. Conséquences sur le plan des cantons

A l'exception des deux directives sur les appareils médicaux, sur lesquelles nous reviendrons au chiffre 7.2118 "Médicaments et appareils médicaux" du présent message, la reprise n'aura pas de conséquences pour les cantons.

7.2116 Métrologie

a. L'acquis

Le droit secondaire à reprendre de la CE comprend quarante-cinq actes juridiques de base<sup>79)</sup>. La plus grande part consiste en prescriptions techniques sur des instruments de mesurage. Les instruments qui répondent aux exigences essentielles fixées dans les directives peuvent être mis en circulation librement dans tous les Etats membres. Comme il s'agit en l'occurrence de directives optionnelles, les Etats peuvent conserver parallèlement leurs propres prescriptions. A l'avenir il est prévu de passer des prescriptions facultatives (optionnelles) à une harmonisation obligatoire (totale), comme cela vient de se faire pour les instruments de pesage à fonctionnement non-automatique<sup>80)</sup>.

Le chapitre IX contient en outre trois directives<sup>81)</sup> concernant les exigences essentielles en matière de préemballage pour certains produits. Il s'agit de prescriptions sur le préconditionnement en poids et en volume et sur les quantités et volumes autorisés. Contrairement à la directive CE No 75/106, les bouteilles de 0,7 litres pour la vente de vin sur le marché indigène sont toujours autorisées. L'Accord EEE nous donne à ce propos une période de transition de quatre ans (jusqu'à fin 1996), qui devrait permettre d'épuiser le stock de bouteilles de 0,7 litres récupérables et de les remplacer par celles de 0,75 litres prescrites dans la CE<sup>82)</sup>.

---

79) Accord EEE, annexe II, chapitre IX

80) Accord EEE, annexe II, chapitre IX, chiffre 37

81) Accord EEE, annexe II, chapitre IX, chiffres 12, 15 et 25

82) Cf. à ce sujet l'adaptation technique à la directive 75/106, Accord EEE, annexe II, chapitre IX, chiffre 12

Enfin, le chapitre IX se réfère également à une directive sur les unités de mesure<sup>83)</sup> à utiliser dans les Etats membres.

b. Conséquences sur le plan de la Confédération

La reprise de l'acquis implique une légère adaptation de la loi fédérale du 9 juin 1977<sup>84)</sup> sur la métrologie. Elle touche en particulier la procédure d'approbation et de vérification des instruments de mesurage. Au niveau des ordonnances, il n'y a pratiquement pas de changement à effectuer. Les directives de la CE étant optionnelles, nos prescriptions nationales ne doivent pas être adaptées. Il suffit, que la libre circulation en Suisse, des instruments qui satisfont aux directives de la CE, soit assurée. Les unités de mesure utilisées dans la CE concordent déjà avec les nôtres. En revanche, pour les prescriptions sur les préemballages, une révision totale au niveau des ordonnances est nécessaire. La reprise du droit de la CE aboutira à une réglementation plus dense, qui aura aussi pour conséquence d'améliorer la protection des consommateurs.

c. Conséquences sur le plan des cantons

Les actes juridiques mentionnés ci-dessus exigent une transposition sur le plan de la Confédération. Les adaptations consécutives du droit cantonal devraient être de moindre importance.

## 7.2117 Dénrées alimentaires et objets usuels

a. L'acquis

Le droit secondaire de la CE à reprendre au chapitre des denrées alimentaires englobe quelque soixante actes juridiques de base<sup>85)</sup>. On y trouve aussi bien des prescriptions horizontales valables pour tous les aliments que des prescriptions verticales, concernant certaines catégories de produits.

---

83) Accord EEE, annexe II, chapitre IX, chiffre 24

84) RS 941.20

85) Accord EEE, annexe II, chapitre XII

Relèvent de la première catégorie notamment des prescriptions sur l'étiquetage et l'emballage, sur les additifs autorisés tels que les agents conservateurs et les colorants, sur les arômes, sur les substances étrangères et les résidus, sur certaines méthodes de fabrication et de traitement de denrées alimentaires ainsi que sur leur contrôle. Contrairement aux dispositions de la directive 79/112 concernant l'étiquetage des denrées alimentaires, les aliments étiquetés selon les prescriptions nationales, avant l'entrée en vigueur de l'Accord, pourront encore être écoulés sur le marché intérieur jusqu'à fin 1994, soit une période transitoire de 2 ans<sup>86</sup>). A ce propos, rappelons encore le délai transitoire de 4 ans pour l'utilisation sur le territoire national des bouteilles de vin de 0,7 litre, dont il est fait mention sous chiffre 7.2116 du présent message<sup>87</sup>).

Les prescriptions verticales contiennent des descriptions de produits, c'est-à-dire leur composition, et concernent notamment le cacao, le chocolat, les sucres, le miel, les denrées alimentaires à des fins particulières d'alimentation, les aliments pour nourrissons et produits similaires, les jus de fruits, les confitures, les conserves de lait, la caséine, la caséinate, les extraits de café et de chicorée ainsi que les eaux minérales. Sont également comprises dans les prescriptions verticales d'autres directives qui fixent les méthodes d'analyse à appliquer.

Dans les domaines où une harmonisation des prescriptions fait défaut au niveau de la Communauté, c'est le principe du Cassis de Dijon<sup>88</sup>) qui fait jurisprudence. Cela signifie que les produits alimentaires fabriqués selon les prescriptions d'un pays, peuvent, en principe, être mis librement en circulation dans tous les autres pays de l'EEE. Les seules exceptions admises concernent la protection de la santé ou d'autres exigences que justifie la sauvegarde de l'ordre public<sup>89</sup>).

---

86) Cf. à ce sujet Accord EEE, annexe II, chapitre XII, chiffre 18

87) Cf. à ce sujet la modification technique apportée à la directive 75/106; Accord EEE, annexe II, chapitre IX, chiffre 12

88) Cf. la communication de la Commission sur les conséquences du jugement de la Cour de justice européenne dans le procès 120/78 (JO No C 356 du 3.10.1980/Accord EEE, annexe II, chapitre XXI, chiffre 1)

89) Pour une présentation exhaustive de l'application du principe du Cassis de Dijon au secteur des aliments, voir la communication de la Commission relative à la libre circulation des denrées alimentaires à l'intérieur de la Communauté, (JO, No C 271 du 24.10.1989, p. 3/Accord EEE, annexe II, chapitre XII, chiffre 57)

D'autres directives, qui sont étroitement liées au droit régissant les denrées alimentaires doivent être reprises. Il s'agit des directives relatives à la sécurité des jouets<sup>90)</sup>, des deux directives sur l'étiquetage des produits de tabac<sup>91)</sup> et sur la teneur maximale en goudron des cigarettes<sup>92)</sup>, ainsi que des dispositions concernant les spiritueux<sup>93)</sup>. Ces dernières sont traitées avec le protocole 47 sur le vin au chiffre 7.23 de ce message: Produits agricoles. Le lait et les oeufs, font partie dans la CE du droit vétérinaire et figurent, tout comme la viande parmi les prescriptions verticales de l'annexe I de l'Accord EEE.

#### b. Conséquences sur le plan de la Confédération

La reprise du droit de la CE sur les denrées alimentaires exige une révision totale de la loi fédérale du 8 décembre 1905<sup>94)</sup> sur le commerce des denrées alimentaires et de divers objets usuels. Le nouveau projet de loi sur les denrées alimentaires présenté avec le message du 30 janvier 1989<sup>95)</sup> est compatible avec la CE. Au chapitre des ordonnances, il faut remanier celle du 26 mai 1936<sup>96)</sup> sur les denrées alimentaires et les objets usuels. Il est prévu de la diviser en trois: une ordonnance sur les denrées alimentaires proprement dites, une sur les objets usuels et une sur le tabac. L'ordonnance sur les denrées alimentaires sera composée d'une partie générale et d'une partie particulière, la première consacrée aux prescriptions "horizontales", la seconde, aux prescriptions "verticales". Quant au contenu, on reste attaché au concept actuel concernant les lois: une réglementation des principes; les ordonnances: transcription des prescriptions à observer ainsi que des différents produits. Les innovations concernent l'étiquetage et l'étiquetage nutritionnel en particulier, l'ordonnance sur les additifs<sup>97)</sup>, l'ordonnance sur

---

90) Directive No 88/37 (JO No L 187 du 16.7.1988, p.1/Accord EEE, annexe II, chapitre XXIII, chiffre 1)

91) Directive du Conseil No 89/622 du 13 décembre 1989 (JO no L 359 du 8.12.1989 p.1/Accord EEE, annexe II, chapitre XXV, chiffre 1)

92) Directive du Conseil No 90/239 du 17 mai 1990 concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives à la teneur maximale de goudron autorisée dans les cigarettes (JO No L 137 du 30.5.1990, p. 36/Accord EEE, annexe II, chapitre XXV, chiffre 2)

93) Accord EEE, annexe II, chapitre XXVII

94) RS 817.0

95) FF 1989 I 849

96) RS 817.02

97) RS 817.521

les substances étrangères et les composants<sup>98)</sup>, l'ordonnance sur les exigences hygiéniques<sup>99)</sup> et la plupart des autres ordonnances concernant le domaine de l'alimentation, seront conservées, mais leur contenu - si nécessaire - sera adapté à l'acquis. L'ordonnance concernant l'addition de vitamines aux denrées alimentaires<sup>100)</sup>, l'ordonnance concernant les cosmétiques<sup>101)</sup> ainsi que l'ordonnance sur le chlorure de vinyle monomère<sup>102)</sup> sont supprimées. Pour plus de détails sur les cosmétiques, nous vous renvoyons au chiffre 7.21111 de ce message.

La reprise de la directive de la CE concernant les jouets, qui n'implique pas de modification de loi, signifie que des règles plus détaillées qu'elles ne le sont aujourd'hui s'appliqueront dorénavant également en Suisse. A l'exception des prescriptions en matière d'électrotechnique, qui sont déjà comparables, la reprise signifie une augmentation du niveau de protection ainsi qu'une meilleure sécurité du droit pour les fabricants comme pour les consommateurs. L'exécution sera réglée au moyen de la nouvelle ordonnance sur les objets usuels dont nous avons parlé ci-dessus.

La reprise des deux directives sur les produits à base de tabac ne nécessite aucune modification des lois. L'exécution sera réglée par la nouvelle ordonnance sur le tabac mentionnée ci-dessus. La conséquence la plus importante de cette reprise concerne l'amélioration de l'information des consommateurs.

### c. Conséquences sur le plan des cantons

Tous les textes juridiques de la CE mentionnés ci-dessus doivent être transposés au niveau fédéral. Les cantons devront procéder à certaines adaptations en fonction des changements intervenus à ce niveau<sup>103)</sup>. Ces adaptations concernent notamment le contrôle des denrées alimentaires, qui

---

98) RS 817.022

99) RS 817.024

100) RS 817.023

101) RS 817.641

102) RS 817.611

103) Cf. à ce sujet le rapport "Adaptation du droit cantonal au droit EEE", Berne, décembre 1991, rapport du groupe de travail No 5, p. 151 sqq.

continuera d'être du ressort des cantons. Il ne faut pas s'attendre à de gros problèmes, puisque la CE préconise elle aussi un contrôle décentralisé.

## 7.2118 Médicaments et appareils médicaux

### a. L'acquis

Le droit secondaire de la CE à reprendre comprend quelque vingt actes juridiques de base. Le droit qui régit les médicaments figure au chapitre XIII, celui qui concerne les appareils médicaux au chapitre X de l'annexe II. Il comporte des règles concernant la mise sur le marché et le contrôle de la production de médicaments, la transparence des prix des médicaments autorisés dans le cadre de la sécurité sociale, les expériences sur les animaux, les médicaments vétérinaires et les appareils médicaux.

La directive No 65/65 sur les médicaments constitue la référence de base dans le domaine de la médecine humaine<sup>104)</sup>. Elle pose le principe qu'un médicament ne peut être mis sur le marché d'un Etat membre sans qu'une autorisation ait été préalablement délivrée par l'autorité compétente de cet Etat. Cette autorisation n'est accordée que si le médicament, lorsqu'il est employé selon l'indication, n'est pas nocif, si son effet thérapeutique est prouvé et qu'il a la composition qualitative et quantitative déclarée. Par la suite, la production et l'importation de médicaments (à partir de pays tiers) ont également été soumises à une autorisation de l'autorité nationale compétente. En 1987, a été créée, une procédure commune pour la mise sur le marché de médicaments d'une haute valeur technologique et depuis 1989 les vaccins, les produits radiopharmaceutiques et les produits sanguins, relèvent aussi de cette directive. Au niveau de la CE, la mise sur le marché de sang complet, de plasma et de cellules sanguines d'origine humaine n'est pas réglementée. D'autres règles sont prévues ou en discussion, par exemple la création d'une nouvelle agence européenne qui évaluerait les médicaments.

---

104) Directive du Conseil No 65/65 du 26 janvier 1965 concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives, relatives aux médicaments ( JO No 22 du 9.2.1965, p. 369/Accord EEE, annexe II, chapitre XIII, chiffre 1).

En principe les mêmes questions et les mêmes problèmes se posent à propos des médicaments vétérinaires qu'à propos des médicaments appliqués à l'homme. Le droit de la CE contient des dispositions concernant la mise sur le marché et le contrôle de la provenance, mais aussi sur l'utilisation correcte de médicaments vétérinaires pour éviter notamment les résidus dans les aliments et pour protéger les personnes qui les ingèrent. Il faut observer en outre des dispositions sur l'obligation de tenir un registre des médicaments vétérinaires administrés.

Il existe aussi une directive sur les règles à respecter en matière d'expérimentation sur les animaux<sup>105</sup>).

Au chapitre des appareils médicaux enfin, on dispose d'une directive sur les implants actifs<sup>106</sup>) et d'une directive un peu dépassée sur les appareils électriques utilisés en médecine humaine et vétérinaire<sup>107</sup>), qui sera vraisemblablement remplacée dans le courant de 1994 par de nouvelles prescriptions<sup>108</sup>). D'autre part, une directive sur les appareils médicaux en général et une directive sur les diagnostics in vitro sont en préparation.

#### b. Conséquences sur le plan de la Confédération

En Suisse, à l'heure actuelle, le contrôle des médicaments relève principalement des cantons. Seuls les produits immunobiologiques visant à diagnostiquer, prévenir ou traiter des maladies transmissibles de l'homme ainsi que les préparations correspondantes en médecine vétérinaire sont réglementés au niveau fédéral [cf. art. 30 de la loi fédérale du 18 décembre 1970<sup>109</sup>) sur les maladies transmissibles de l'homme (loi sur les épidémies) et art. 27 de la loi du 1er juillet 1966<sup>110</sup>) sur les épizooties]. La reprise du droit de la CE n'implique aucune adaptation au niveau législatif. Mais il faudra modifier l'ordonnance du 23 août 1989<sup>111</sup>) sur les produits immunobiologiques. Les conséquences de cette adaptation sont plutôt minimes. La protection de la

---

105) Accord EEE, annexe II, chapitre XIII, chiffre 7

106) Accord EEE, annexe II, chapitre X, chiffre 7

107) Accord EEE, annexe II, chapitre X, chiffre 5

108) Voir à ce sujet également Accord EEE, déclaration 5 dans la liste des déclarations communes

109) RS 818.101

110) RS 916.40

111) RS 812.111

santé reste telle quelle. Il n'y a pas non plus à apporter de modification à l'autorisation de médicaments pour la sécurité sociale.

Il pourrait y avoir des conséquences au niveau fédéral si les cantons ne devaient pas réussir à adapter leur législation sur les médicaments au droit EEE (cf. à ce sujet les explications du paragraphe suivant).

En ce qui concerne les médicaments vétérinaires, les adaptations sont modestes, et il n'est pas nécessaire d'en faire au chapitre de l'expérimentation animale. Le niveau de protection des animaux d'expérience déjà fort élevé peut être maintenu.

La réglementation concernant les appareils médicaux est peu abondante en Suisse. Seule la sécurité en matière d'électricité a été réglementée de manière approfondie dans l'ordonnance du 24 juin 1987<sup>112)</sup> sur les matériels électriques à basse tension qui doit subir quelques modifications mineures pour être en accord avec le droit de la CE. On dispose encore au niveau fédéral de prescriptions qui reposent sur la loi fédérale du 23 décembre 1959<sup>113)</sup> sur l'utilisation pacifique de l'énergie atomique et la protection contre les radiations, (loi sur l'énergie atomique, LEA) qui concernent la radioprotection applicable aux installations médicales à rayons X<sup>114)</sup> et divers autres appareils<sup>115)</sup> qui émettent des rayons ionisants. Pour tous les autres appareils, en particulier les implants et les appareils qui sont incorporés dans l'organisme humain, il n'existe pratiquement aucune prescription en Suisse<sup>116)</sup>. Puisque les cantons envisagent de réglementer aussi ce secteur dans le cadre de la nouvelle convention sur les médicaments, les conséquences qui en découleront seront abordées au paragraphe suivant.

---

112) RS 734.26

113) RS 732.0

114) RS 814.542.1

115) RS 814.542.2 et 814.543.1-3

116) Il n'existe, au surplus, qu'une autorisation pour les appareils médicaux utilisés par des personnes qui n'ont pas une formation médicale. Elle figure dans la convention intercantonale sur les médicaments.

c. Conséquences sur le plan des cantons

Conformément à la répartition actuelle des tâches entre Confédération et cantons en matière de médicaments, les adaptations, à l'exception des domaines mentionnés au paragraphe b), sont du ressort des cantons. C'est eux qui répondent de l'adaptation en temps utile des législations cantonales au droit EEE. Les cantons se sont unis par une convention pour assurer le contrôle des médicaments. Celle-ci<sup>117)</sup> ne satisfait pas au droit de la CE. Elle doit être remplacée par la nouvelle convention du 19 mai 1988<sup>118)</sup> qui permet, notamment, à l'Office intercantonal de contrôle des médicaments (OICM) de prendre des décisions à caractère obligatoire sur l'enregistrement des médicaments. Dans l'ensemble, la nouvelle convention est compatible avec la CE, mais certaines questions sur le contrôle des prix sont encore pendantes (cf. art. 7, 3e al., lettre g de ladite convention). Il importe que tous les cantons y adhèrent très rapidement afin qu'elle puisse entrer en vigueur à temps. Pour l'heure, ce n'est pas certain, parce que quatre cantons n'ont pas encore signifié leur adhésion. Ces cantons organisent des votations à ce sujet cet été ou cet automne (SO, ZH, VS) ou au printemps 1993 (AR). Le Conseil fédéral, pour répondre au désir de l'Union intercantonale pour le contrôle des médicaments, a renoncé entre-temps à promulguer une réglementation fédérale subsidiaire dans le cadre de l'adaptation au droit EEE. En cas de retard dans la reprise du droit EEE, il pourrait en résulter pour la Suisse des problèmes liés au non-respect d'engagements internationaux. Aussi le Conseil fédéral suivra-t-il avec attention l'évolution dans les cantons dont il attend qu'ils mettent tout en oeuvre pour que leur réglementation soit adaptée à temps au droit EEE.

**7.2119 Engrais**

a. L'acquis

Le droit secondaire de la CE à reprendre inclut sept actes juridiques de base<sup>119)</sup>, qui précisent les exigences concernant la composition d'engrais

---

117) RS 812.101

118) Convention sur le contrôle des médicaments, avec des commentaires, éditée par l'Office intercantonal de contrôle des médicaments, Berne, 1988.

119) Accord EEE, annexe II, chapitre XIV

minéraux, y compris les engrais contenant des éléments traces. Au contraire de la Suisse, la CE a aussi édicté des prescriptions sur les méthodes d'échantillonnage et d'analyse des engrais. L'Accord EEE prévoit de déroger à l'acquis en ce sens que les pays de l'AELE pourront faire valoir une exception non limitée dans le temps pour ce qui est de la teneur en cadmium des engrais de commerce<sup>120</sup>).

#### b. Conséquences sur le plan de la Confédération

La reprise de l'acquis implique une modification mineure de la loi sur l'agriculture<sup>121</sup>) au chapitre des produits auxiliaires de l'agriculture (art. 70 sqq.) Il faut aussi adapter le "Livre des engrais", du 26 mai 1972<sup>122</sup>), puisque la CE fixe, en plus des teneurs minimales des différents engrais, des tolérances pour les substances nutritives. En ce qui concerne la limitation des métaux lourds, on a pu faire accepter lors des négociations, le fait que la mise sur le marché d'engrais minéraux, même après l'entrée en vigueur de l'Accord EEE, pouvait dépendre de nos prescriptions nationales sur la teneur maximum en cadmium. Il est donc prévu d'appliquer déjà au début 1993, la limitation à 50 mg de cadmium par kilo de phosphore, originellement prévue pour le 1er septembre 1996.

#### c. Conséquences sur le plan des cantons

Pour les cantons, la reprise de l'acquis n'implique en principe aucune conséquence. Des éventuelles mesures ponctuelles restent réservées.

### 7.21110 Substances et préparations dangereuses

#### a. L'Acquis

Le droit secondaire CE<sup>123</sup>) à reprendre comporte quinze actes législatifs de base, en partie très étendus, qui concernent les substances et préparations

---

120) Exception à la Directive du Conseil No 76/116 du 18 décembre 1975 concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives aux engrais (JO. No L 24 du 30.1.1976, p. 21/Accord EEE, annexe II, chapitre XIV, chiffre 1)

121) RS 910.1

122) RS 916.052

123) Traité EEE, Annexe II, chapitre XV

dangereuses, les pesticides, les détergents, les substances dangereuses pour la couche d'ozone, les batteries et les principes de bonnes pratiques de laboratoire (BPL).

Le droit de la CE régissant les substances et préparations dangereuses vise à garantir la libre circulation des marchandises, d'une part, et à protéger l'homme, les animaux et l'environnement contre ces substances et préparations dangereuses (y compris les produits phytopharmaceutiques), d'autre part. Il est divisé en de nombreuses directives non directement applicables qui sont toutes très détaillées. En l'occurrence deux directives, qui ont été déjà maintes fois modifiées, jouent un rôle central, celle relative à la classification, l'emballage et l'étiquetage des substances dangereuses<sup>124)</sup> et celle relative à la classification, l'emballage et l'étiquetage des préparations dangereuses<sup>125)</sup>. Sont réputées dangereuses, notamment les propriétés toxiques, écotoxiques et certaines propriétés physico-chimiques (inflammabilité, propriétés favorisant les incendies, etc.). Il incombe en principe au fabricant lui-même d'évaluer, de classer et d'étiqueter les substances et préparations dangereuses. Pour ce faire, il doit appliquer des méthodes de test et des critères d'appréciation exactement définis. Il est en outre tenu de notifier à une autorité les nouvelles substances et les produits phytopharmaceutiques, après les avoir soumis à des examens complets. Toutes les substances et préparations chimiques dangereuses sont soumises à des prescriptions uniformes en matière d'étiquetage. Selon les deux directives précitées, la mise sur le marché de substances et de préparations conformes aux directives ne doit pas être restreinte ni entravée par des dispositions nationales plus sévères en matière de notification, de classification, d'emballage ou d'étiquetage. Lorsqu'il examine des substances et des préparations dangereuses soumises à notification, le fabricant doit appliquer les procédures réglées dans deux directives concernant les principes de "bonnes pratiques de laboratoire" (BPL)<sup>126)</sup> correspondant aux directives de l'OCDE. Cela devrait garantir des résultats d'examens comparables à un haut niveau de qualité et favoriser leur reconnaissance réciproque tout en évitant d'inutiles répétitions, notamment d'expérimentations sur les animaux.

---

124) Traité EEE, Annexe II, chapitre XV

125) Traité EEE, Annexe II, chapitre XV

126) Traité EEE, Annexe II, chapitre XV, chiffre 9

Pour reprendre les directives précitées concernant les substances et les préparations, l'Accord EEE prévoit d'accorder aux Etats de l'AELE un délai transitoire de deux ans au maximum, soit jusqu'au 31 décembre 1994, période durant laquelle ils seront cependant aussi exclus de la procédure de notification de nouvelles substances<sup>127)</sup>.

Une autre directive contient des restrictions et des interdictions concernant la mise sur le marché et l'utilisation de certaines substances, préparations et produits dangereux<sup>128)</sup>. Pour certaines substances et préparations soumises à cette directive, l'Accord EEE prévoit une réglementation transitoire, non limitée dans le temps, en faveur des Etats de l'AELE, jusqu'à ce que la CE ait réalisé l'uniformité sur le plan matériel. Les substances en question sont notamment l'amiante, le pentachlorophénol, le mercure, le cadmium, les composés d'arsenic, les composés organo-étain, ainsi que divers solvants organochlorés. La même solution a été adoptée pour deux autres domaines problématiques, à savoir l'emploi de substances dangereuses pour la couche d'ozone<sup>129)</sup> et celui de métaux lourds<sup>130)</sup> dans les batteries.

En ce qui concerne les pesticides, il existe deux directives<sup>131)</sup>, plusieurs fois complétées, qui datent de la fin des années septante et qui contiennent à la fois des prescriptions relatives à la classification, à l'emballage et à l'étiquetage et diverses restrictions et interdictions d'emploi. Les Etats de l'AELE ont notamment jugé insuffisantes les prescriptions en matière d'étiquetage. C'est pourquoi l'Accord EEE prévoit une exception non limitée dans le temps pour ces Etats. Cette solution a été adoptée dans l'hypothèse que les Etats de l'AELE introduiront dans leur législation la nouvelle directive sur les produits phytopharmaceutiques que la CE a entérinée le 15 juillet 1991<sup>132)</sup>. Cette directive qui ne fait provisoirement pas partie de l'Acquis et qui apporte un complément matériel important au droit en vigueur régissant les

---

127) Exceptions à la Directive no 67/548 du Conseil du 27 juin 1967 concernant le rapprochement des directives relatives à la classification, l'emballage et l'étiquetage des substances dangereuses (LOCE L 196 du 16.8.1967, p.1/Accord EEE, Annexe II, chapitre XV, chiffre 1) et à la Directive no 88/379 du Conseil du 7 juin 1988 concernant le rapprochement des dispositions législatives et administratives relatives à la classification, l'emballage et l'étiquetage des préparations dangereuses (JOCE L187 du 16.7.1988, p. 14/Accord EEE, Annexe II, chapitre XV, chiffre 10)

128) Accord EEE, Annexe II, chapitre XV, chiffre 4

129) Accord EEE, Annexe II, chapitre XV, chiffre 12

130) Accord EEE, Annexe II, chapitre XV, chiffre 11

131) Accord EEE, Annexe II, chapitre XV, chiffres 5 et 6

132) JOCE L 230 du 19.8.1991, p. 1

pesticides, règle l'admission, la mise sur le marché, l'emploi et le contrôle des produits phytopharmaceutiques, ainsi que l'admission de substances actives. Les Etats membres doivent ordonner que seuls les produits phytopharmaceutiques qu'ils auront admis selon les dispositions de cette directive, peuvent être mis sur le marché et utilisés sur leur territoire. Il est prévu de compléter cette directive par une Annexe I qui contiendra une liste des substances actives pouvant être utilisées dans les produits phytopharmaceutiques. Cette liste sera complétée au fur et à mesure, les substances actives provisoirement admises devant être réévaluées au plus tard dans le délai de 12 ans et portées le cas échéant sur la liste. Aux Annexes II à IV seront définies les exigences relatives au dossier à joindre aux demandes d'inscription à l'Annexe I de substances actives et aux demandes d'admission de produits phytopharmaceutiques, les textes indiquant les dangers et les conseils de prudence à figurer sur les emballages, ainsi que des règles uniformes d'évaluation des produits phytopharmaceutiques. L'admission d'un produit phytopharmaceutique, ainsi que l'inscription d'une substance active à l'Annexe I seront valables pour dix ans au maximum. Dans l'évaluation des produits phytopharmaceutiques, la protection de l'environnement et la santé de l'homme et des animaux auront priorité sur l'augmentation de la production.

L'Accord comprend en outre trois directives sur les détergents<sup>133)</sup> qui fixent essentiellement les exigences concernant la dégradabilité des composants tensio-actifs et les méthodes de test nécessaires à leur évaluation.

#### b. Conséquences au plan fédéral

L'introduction du droit de la CE en matière de substances et préparations dangereuses dans le droit suisse exigera des modifications fondamentales de ce dernier, tant au niveau des lois que des ordonnances. La loi fédérale du 21 mars 1969<sup>134)</sup> sur le commerce des toxiques (loi sur les toxiques), qui devra être totalement révisée, et, dans une moindre mesure, celles sur la protection

---

133) Accord EEE, Annexe II, chapitre XV, chiffres 2,3 et 7

134) RS 814.80

de l'environnement<sup>135)</sup> et sur l'agriculture<sup>136)</sup> seront les lois principalement touchées.

Dans le domaine de la loi sur les toxiques, l'introduction du droit de la CE en matière de substances et préparations dangereuses entraînera la disparition du système actuel des cinq classes de toxicité définies en fonction du danger. La CE connaît un système fondamentalement différent basé sur quatorze critères d'évaluation. Le domaine de danger que recouvre la classe de toxicité 5 n'est pas considéré comme dangereux par le droit de la CE. Cela signifie que dans le seul domaine des produits ménagers près de 10.000 produits ne devront plus être étiquetés selon les prescriptions en matière d'étiquetage de la législation sur les toxiques. La Suisse a bien tenté, lors des négociations, d'obtenir une réglementation d'exception pour les produits de la classe de toxicité 5 qui ne seront pas couverts par le droit de la CE, mais elle n'a pas reçu l'appui de la CE ni celui des autres pays de l'AELE. La disparition de l'actuelle classe de toxicité 5 aura pour effet une baisse du niveau de protection.

En revanche la protection devrait se trouver renforcée dans le domaine couvert par les directives CE, c'est-à-dire celui des actuelles classes de toxicité 1 à 4, cela principalement grâce au système de classification plus complet et plus précis en vigueur dans la CE. De plus, le fait que la législation actuelle sur les toxiques devra prendre en considération les dangers physico-chimiques qui ne le sont pas encore améliorera sans nul doute la protection. On notera également que dans la CE, contrairement à la Suisse, on exige du fabricant notifiant une nouvelle substance qu'il respecte les principes de bonnes pratiques de laboratoire (BPL). L'adoption des critères d'évaluation et du système de classification et d'étiquetage de la CE, comme l'introduction de l'obligation de respecter les principes BPL exigeront des modifications législatives. En ce qui concerne l'obligation de respecter les BLP, on notera que la nouvelle base juridique devra couvrir l'ensemble du secteur des substances et préparations dangereuses et pas seulement celles relevant de la loi sur les toxiques. Cette obligation ne devrait cependant pas soulever de notables problèmes dans la pratique, car le système des BPL est

---

135) RS 814.01

136) RS 910.1

déjà en vigueur en matière de garantie à l'exportation. Les entreprises d'exportation peuvent en effet s'y soumettre de leur propre gré pour obtenir des autorités la confirmation que certains contrôles avaient été effectués conformément aux BPL.

Après l'introduction dans le droit suisse de celui de la CE régissant les substances et les préparations dangereuses, la responsabilité de l'évaluation de ces substances et préparations sera transférée des autorités aux fabricants. Ce changement fondamental par rapport à la conception actuelle impliquera une intensification des contrôles par les autorités, d'une part, et un surcroît de travail et de meilleures connaissances techniques chez les fabricants, d'autre part. Il entraînera également la suppression de la prescription actuelle selon laquelle les produits ne doivent pas être mis dans le commerce avant d'avoir été déclarés, avec l'indication de la composition complète, à l'Office fédéral de la santé publique. Du fait qu'à la suite de la suppression de la déclaration obligatoire des préparations on ne pourra plus disposer que dans une mesure limitée de la composition des produits, le service d'urgence du Centre d'information toxicologique de Zurich sera placé devant des difficultés considérables et ses prestations pourraient en pâtir fortement. Ce manque d'informations occasionnera également de grosses difficultés dans le contrôle du commerce des substances et préparations dangereuses.

Certaines modifications devront également être apportées au régime des autorisations. Le système actuel des autorisations de faire le commerce des toxiques (autorisations générales, livret de toxiques, fiche de toxique), selon lequel seules les personnes possédant les connaissances techniques requises ont le droit de faire le commerce de certains toxiques, devra être abandonné, notamment parce qu'il n'est pas conforme aux prescriptions visant à harmoniser la libre circulation des personnes et des services. Ces adaptations du régime des autorisations et particulièrement la suppression de la déclaration obligatoire des préparations abaisseront dans une certaine mesure le niveau de protection. Le Conseil fédéral est cependant décidé à tirer parti de toutes les possibilités qui s'offriront de sauvegarder l'acquis.

Dans le domaine de la protection de l'environnement, contrairement à celui des toxiques, il n'y aura guère de changements fondamentaux à opérer, la législation suisse sur les substances et préparations dangereuses pour

l'environnement étant déjà dans une large mesure alignée sur celle de la CE. Le concept subsiste selon lequel des obligations de procéder soi-même à une évaluation, de contrôler, d'annoncer ou de posséder une autorisation sont applicables en fonction du danger que présentent les substances ou les groupes de substances. Des modifications mineures seront également nécessaires sur le plan matériel. Le niveau de protection pourra non seulement être sauvegardé mais renforcé, cela grâce à la réglementation d'exception, d'une durée illimitée, à la Directive CE sur l'interdiction, obtenue dans l'Accord. En effet, certaines dispositions d'interdiction, par exemple celles concernant les succédanés des PCB et des agents ignifuges bromés, pour lesquels il n'existe pas de réglementation en Suisse, sont reprises. L'adaptation apportera également une amélioration pour la protection contre les catastrophes, car on n'exigeait pas jusqu'ici en Suisse d'indications sur les dangers physico-chimiques (p.ex. danger d'explosion et d'inflammation).

L'introduction de l'obligation d'observer les BPL exigera une modification de la loi (art. 26 LPE). En outre, l'article 27 LPE (mode d'emploi) devra être adapté et un nouvel article introduit qui rende obligatoire la remise d'une fiche de sécurité pour toutes les substances et préparations utilisées dans l'industrie et l'artisanat, adapte à la CE les exigences en matière d'information de l'acquéreur, exige la divulgation de certaines propriétés des substances, ainsi que l'échange des dossiers de notification avec les autorités étrangères.

De nombreuses adaptations techniques et administratives devront être apportées aux ordonnances. Une refonte complète des annexes 1 et 2 de l'ordonnance sur les substances dangereuses sera indispensable, bien qu'il n'existe que des différences mineures d'ordre matériel par rapport à la CE. En l'occurrence on part de l'idée que le droit de la CE concernant les substances et les préparations dangereuses sera introduit sur la base de la septième modification de la directive de base no 67/548<sup>137)</sup> qui n'est pas encore dans l'Acquis et qui entrera en vigueur dans le deuxième semestre 1993. Une adaptation à la Communauté sera nécessaire notamment en ce qui

---

137) Directive no 67/548 du Conseil du 27 juin 1967 concernant le rapprochement des dispositions législatives et administratives relatives à la classification, l'emballage et l'étiquetage de substances dangereuses (JOCE 196 du 16.8.1967, p. 1/Accord EEE, Annexe II, chapitre XV, chiffre 1)

concerne les définitions, les procédures, la réglementation de la deuxième déclaration, les prescriptions en matière d'information (étiquettes, mode d'emploi, fiche de sécurité), les exigences en matière de qualité, les critères de classification et les exigences en matière de tests.

Il n'y aura pas d'adaptations à faire dans le domaine des détergents. On pourra notamment maintenir l'interdiction des phosphates en vigueur depuis 1986. Bien que ni la CE, ni aucun Etat membre ne connaisse de réglementation à ce sujet, les fabricants vendent de leur propre gré des détergents exempts de phosphates, ainsi en Allemagne et aux Pays-Bas, où ces produits représentent une part d'à peu près 95 pour cent du marché. Il n'y a donc pas lieu de craindre une plainte de la part des milieux producteurs contre notre interdiction des phosphates.

Dans le domaine des pesticides, grâce aux exceptions qui nous ont été accordées, aucune modification n'est nécessaire à court terme. La reprise ultérieure de la directive sur les pesticides no 91/414 exigera cependant une modification de l'ordonnance sur les matières auxiliaires de l'agriculture<sup>138)</sup> et de l'ordonnance sur les substances<sup>139)</sup> ainsi que la suppression du Manuel des matières auxiliaires de l'agriculture, lequel est aujourd'hui déjà dépourvu de toute signification.

Pour la suite de la reprise du droit CE sur les substances et préparations dangereuses, il faudra tenir compte du fait que le droit suisse est structuré en fonction des objectifs de la protection (protection de l'utilisateur, de l'environnement, etc.), alors que celui de la CE obéit à un principe de réglementation fondé sur les groupes de substances (produits chimiques industriels, pesticides, engrais, etc.). Ce fait, ainsi que l'étroite corrélation existant entre les différentes directives de la CE impliquent que les adaptations en matière de toxiques, de protection de l'environnement et d'agriculture, nécessaires au niveau législatif et surtout à celui des ordonnances, soient entreprises autant que possible simultanément et qu'elles soient étroitement harmonisées les unes par rapport aux autres. Globalement on peut prévoir un surcroît de charges considérable pour les autorités fédérales qui devront assumer de

---

138) RS 916.051

139) RS 814.013

nouvelles obligations, en particulier dans les domaines de l'inspection BPL, de la procédure de notification des substances (gestion des données, rapports, échange d'informations avec les autres Etats de l'EEE), du contrôle du commerce de substances dangereuses et des dangers faisant l'objet d'une réglementation supplémentaire (dangers physico-chimiques), obligations qu'il ne sera pas possible d'assumer sans l'engagement de personnel supplémentaire.

Selon l'Accord EEE, ces adaptations, à quelques exceptions près, pourront être entreprises pour le 1er janvier 1995 seulement, car les deux exceptions entrant en ligne de compte en l'occurrence seront aussi valables pour la Suisse, quand bien même nous ne l'avions jamais demandé sous cette forme. Toutefois, il y a lieu de considérer que la nouvelle directive sur les produits phytopharmaceutiques déjà citée est fondée sur plusieurs directives concernant les substances et préparations dangereuses dont la reprise est supposée. Or, comme la directive sur les produits phytopharmaceutiques n'est pas encore mentionnée dans l'Accord, on ne sait pas encore jusqu'à quand la Suisse devra la reprendre. La date la plus proche envisageable est le 31 juillet 1993, soit deux ans après l'adoption de la directive. Il serait donc judicieux de prévoir la reprise de l'ensemble du droit sur les substances et préparations dangereuses, y compris la directive sur les produits phytopharmaceutiques déjà pour l'automne 1993. Etant donné que les adaptations qui ne doivent pas impérativement intervenir au moment de l'entrée en vigueur du Traité EEE, ne sont pas couvertes par la décision d'adhésion à l'EEE, il est pratiquement exclu de procéder de cette manière. On pourrait à la rigueur envisager une procédure accélérée selon l'article 11, 2e alinéa, LREC<sup>140)</sup>.

C'est pourquoi le droit de la CE sur les substances et préparations dangereuses ne sera introduit dans le droit suisse qu'au 1er janvier 1995, en suivant la procédure législative ordinaire. Le Conseil fédéral est conscient du fait que cette procédure peut soulever des problèmes et qu'elle présente des inconvénients. C'est ainsi que l'adaptation au droit de la CE, depuis longtemps demandée par l'industrie chimique, sera encore retardée, ce qui nuira sans doute temporairement à l'attrait de notre pays comme lieu d'implantation d'entreprises. Cela entravera également la participation de la Suisse au

---

140) RS 171.11

développement du droit sur les substances et préparations dangereuses, notamment de celui régissant les pesticides. Il est tout à fait possible que cette procédure donne lieu à une violation des engagements liés au Traité, si d'aventure il fallait introduire la directive sur les produits phytopharmaceutiques, par exemple, dans le droit suisse en automne 1993 déjà ou avant le 1er janvier 1995. Une violation du Traité ne serait pas à exclure non plus s'agissant de la directive sur les produits de la construction qui doit être introduite dans le droit suisse le 1er janvier 1993. Le Conseil fédéral prend son parti de ces inconvénients et donne clairement la préférence à la sauvegarde des droits populaires. Il se réserve toutefois le droit de proposer les adaptations indispensables et urgentes, au besoin en vertu de l'article 89bis, 1er alinéa, cst.

Concrètement cela signifie que pour transposer les deux directives BPL au 1er janvier 1993, il faudra seulement procéder à des adaptations au niveau des lois. La loi sur la protection de l'environnement et celle sur les toxiques devront être modifiées à cette date pour rendre obligatoire l'observation des BPL. Les dispositions de détail relatives aux principes de BPL devront ensuite être édictées par voie d'ordonnance. Il est prévu de traiter dans une seule ordonnance sur les BPL les aspects touchant la santé et ceux touchant la protection de l'environnement.

c. Conséquences au plan des cantons

La reprise du droit de la CE sur les substances et préparations dangereuses relève de la compétence de la Confédération. En ce qui concerne la loi sur les toxiques, les cantons devront adapter leurs législations d'exécution au droit fédéral. La répartition actuelle des tâches ne devrait en principe pas être modifiée. La modification des prescriptions relatives à la caractérisation devrait toutefois entraîner un surcroît de travail dans le domaine de la surveillance du marché. Il en ira de même en ce qui concerne l'exécution des prescriptions visant à harmoniser les autorisations de faire le commerce des toxiques.

## 7.21111 Cosmétiques

### a. L'acquis

Le droit secondaire à reprendre de la CE consiste en cinq directives<sup>141)</sup> qui fixent les exigences en matière de cosmétiques, en particulier quant à leur composition, leur étiquetage et leur emballage. Les prescriptions contiennent notamment une liste de matières qui ne doivent pas entrer dans la composition d'un cosmétique (liste négative) ainsi qu'une liste positive de matières dont l'emploi est soumis à des restrictions. De plus, une proposition a été présentée, qui limite la publicité et pose des conditions plus sévères concernant l'enregistrement des cosmétiques et leur étiquetage<sup>142)</sup>.

### b. Conséquences sur le plan de la Confédération

Le droit de la CE sera repris dans le cadre de l'ordonnance sur les objets usuels, fondée sur la nouvelle loi sur les denrées alimentaires (voir à ce sujet commentaires sous chiffre 7.2117 Denrées alimentaires du présent message). Les prescriptions de la CE sur les produits cosmétiques sont plus systématiques que la réglementation suisse. On peut cependant présumer, au vu des expériences faites jusqu'ici, que l'emploi de substances pharmacologiquement actives, obéira dans bien des cas à des conditions moins sévères qu'aujourd'hui. On ne tiendra pas compte notamment du mode d'application ni de l'endroit d'application. Cela vient du fait que la CE a mené jusqu'ici une politique moins rigoureuse que la Suisse en matière de prévention des effets indésirables à long terme et des allergies. D'une manière générale, les prescriptions actuelles de la CE sur les caractéristiques d'un produit apparaissent insatisfaisantes parce qu'elles ne permettent pas aux consommateurs souffrant d'allergies ou d'hypersensibilité de repérer sans autre les produits qui pourraient leur poser des problèmes. Quelques fabricants déclarent déjà, de leur plein gré, la composition complète de leurs produits, ce qui devrait peu à peu résoudre le problème dans la pratique. Si la proposition de

---

141) Accord EE, annexe II, chapitre XVI

142) Proposition de directive du Conseil, constituant un sixième complément de la Directive No 76/768 concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives aux produits cosmétiques (JO No 52 du 28.2.1991, p. 6)

directive dont nous avons parlé ci-dessus est adoptée, la question de la déclaration sera définitivement résolue.

c. Conséquences sur le plan des cantons

Aucune conséquence notable ne découlera de la reprise sur le plan des cantons.

**7.21112 Prescriptions sur les produits concernant la protection de l'environnement et des consommateurs**

a. L'acquis

Parmi les quelque trois cents actes juridiques de base de la CE figurant dans l'annexe II, une quarantaine concernent la protection de l'environnement. Les aspects les plus importants ont déjà été mentionnés aux chiffres 7.2113 (véhicules à moteur), 7.21110 (produits chimiques) et 7.2114 (machines). Une dizaine d'autres directives concernant l'environnement figurent aux chapitres IV "appareils ménagers", XVII "protection de l'environnement" et XXVI "énergie". Elles contiennent les exigences minimales concernant les émissions sonores des aéronefs<sup>143)</sup>, celles des appareils domestiques<sup>144)</sup> ainsi que leur utilisation d'énergie<sup>145)</sup>, les prescriptions sur l'utilisation de combustibles alternatifs<sup>146)</sup>, sur la teneur en plomb des carburants<sup>147)</sup> ou la teneur en soufre des combustibles et carburants fossiles<sup>148)</sup> ainsi que sur l'emballage pour liquides alimentaires<sup>149)</sup>.

Les dispositions touchant la protection des consommateurs, comme celles de l'environnement, sont normalement intégrées dans les prescriptions sur les produits respectifs. S'y ajoutent cependant quelques actes juridiques qui leur sont plus particulièrement consacrés. Tombent notamment dans ces actes, la procédure d'échange d'informations sur les dangers que peut présenter

---

143) Accord EEE, annexe II, chapitre XVII, chiffres 2 et 5

144) Accord EEE, annexe II, chapitre IV, chiffre 3

145) Accord EEE, annexe II, chapitre IV, chiffres 1 et 2

146) Accord EEE, annexe II, chapitre XXVI, chiffre 1

147) Accord EEE, annexe II, chapitre XVII, chiffre 3

148) Accord EEE, annexe II, chapitre XVII, chiffre 1

149) Accord EEE, annexe II, chapitre XVII, chiffre 4

l'utilisation de biens de consommation<sup>150</sup>) - la procédure conçue comme système d'alerte précoce - les prescriptions relatives à l'étiquetage de textiles<sup>151</sup>), y compris l'échantillonnage nécessaire et la méthode d'analyse, ainsi que les directives concernant les indications sur l'utilisation d'énergie des appareils ménagers. Deux textes encore auront de l'importance à l'avenir: le règlement No 2092/91<sup>152</sup>) sur le mode de production biologique et sur l'étiquetage des produits agricoles et des denrées alimentaires qui en résultent, qui, sous la pression de la Norvège, n'a pas été, pour l'instant, reprise dans l'accord, ainsi que la directive prévue sur les caractéristiques des matériaux employés pour les éléments principaux des chaussures vendues aux consommateurs. L'élaboration d'une directive sur la sécurité générale en matière de produits est déjà fort avancée. On y stipule l'obligation générale de ne fabriquer et de ne mettre sur le marché que des produits sûrs. Cette réglementation horizontale pose de manière unifiée les principes de base de l'admission sur le marché et de la surveillance du commerce des biens de consommation et crée en même temps une procédure qui permet, en cas de besoin, de retirer du marché des biens de consommation dangereux pour la santé et la sécurité du consommateur. D'autres considérations sur la protection des consommateurs figurent sous chiffre 7.93 du présent message.

#### b. Conséquences sur le plan de la Confédération

La reprise de l'acquis sur les produits et leur relation avec l'environnement n'implique aucune modification des lois. Le niveau de protection actuel peut être maintenu. Pourtant, une modification de l'ordonnance du 16 décembre 1985<sup>153</sup>) sur la protection de l'air pourrait se révéler nécessaire, si la CE n'abaissait à 0,05 pour cent la teneur en soufre du carburant diesel<sup>154</sup>) que le 1er octobre 1996, comme prévu, et non pas le 1er janvier 1994, comme le fera la Suisse. Comme une diminution de la teneur en soufre peut également

---

150) Décision No 89/45 du Conseil du 21 décembre 1988 concernant un système commun d'échange rapide d'informations sur les dangers que présente l'utilisation de biens de consommations (JO L 17 du 21.1.1989, p. 51/Accord EEE, annexe II, chapitre XIX, chiffre 2)

151) Accord EEE, annexe II, chapitre XI, chiffre 1

152) Règlement (EEE) No 2092/91 du 24 juin 1991 concernant le mode de production biologique de produits agricoles et sa présentation sur les produits agricoles et les denrées alimentaires; JO no L 198 du 22.7.1991, p.1

153) RS 814.318.142.1

154) Proposition de directive du Conseil concernant la teneur en soufre du gaz-oil (JO no C 174 du 5.7.1991, p. 18, corrigée dans JO no C 185, du 17.7.1991, p. 22)

intervenir par le biais d'une taxe douanière différenciée en fonction de cette teneur, il ne devrait pas y avoir de problème pratique.

La reprise de l'acquis sur les produits sous l'angle de la protection des consommateurs implique la création de nouveaux documents juridiques tant pour la transposition de la procédure d'échange d'informations que pour l'étiquetage obligatoire des textiles. Pour la procédure d'échange d'informations, il s'agit en fait d'une tâche horizontale. Une série de produits comme les aliments, les jouets, les appareils ménagers, ainsi que d'autres appareils, des machines et même des véhicules étant concernés, la transposition nécessite surtout une plus grande coordination entre les organes exécutifs qui s'occupent de chacun de ces secteurs et le Bureau de la consommation. Les compétences d'exécution, seront réglées d'une manière provisoire, jusqu'à la reprise ultérieure de la directive sur la sécurité générale en matière de produits, qui apportera des innovations fondamentales.

La base légale relative à l'étiquetage obligatoire des textiles est constituée par la loi fédérale du 5 octobre 1990<sup>155)</sup> sur l'information des consommatrices et des consommateurs. Elle devra être complétée par une ordonnance sur l'étiquetage des textiles. Pour l'essentiel, on peut continuer d'utiliser la réglementation non obligatoire qui existe déjà. Il s'agit d'une convention conclue à la fin des années soixante entre les associations suisses de consommateurs et l'Organisation suisse de la spécification des textiles (Sartex), qui représente les fabricants. La reprise des méthodes d'analyse, qui ont aussi de l'importance pour la tarification douanière, ne pose pas de problèmes particuliers. Les examens comparatifs effectués par le Laboratoire fédéral d'essai des matériaux et de recherches (LFEM) ont montré que les méthodes d'analyse utilisées en Suisse aboutissent aux mêmes résultats que les méthodes à reprendre de la CE.

### c. Conséquences sur le plan des cantons

En principe, la reprise de l'acquis ne devrait avoir aucune conséquence notoire pour les cantons.

---

155) RO 1992 910, RS 944.0

## 7.21113 Technologie de l'information, télécommunication et traitement des données

### a. L'Acquis

Le droit communautaire, qui sera repris dans l'EEE conformément au chapitre XVIII, comprend six actes législatifs fondamentaux. Il s'agit, en premier lieu, des équipements terminaux des télécommunications. A cet effet, il prévoit deux modalités: d'une part, il faut abolir le monopole à caractère commercial dont bénéficient les organismes nationaux de télécommunications et, d'autre part, harmoniser des prescriptions techniques et administratives, car ce sont des conditions nécessaires pour assurer l'accès au marché et le raccordement au réseau de télécommunications. La directive no 88/301<sup>156)</sup> du 16 mai 1988 de la Commission européenne, relative à la concurrence dans les marchés de terminaux de télécommunications, abolit tous les droits exclusifs relatifs à la fourniture de terminaux. La directive no 91/263<sup>157)</sup> du Conseil des communautés européennes, adoptée le 29 avril 1991, concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives aux équipements terminaux de télécommunications, incluant la reconnaissance mutuelle de leur conformité, pose les bases de la suppression des obstacles à la libre circulation intracommunautaire des terminaux. Par conséquent, les installations d'utilisateurs ne pourront circuler librement que si elles répondent aux exigences fondamentales relatives aux terminaux. Ces dernières visent la sécurité de l'utilisateur et du personnel des PTT, la nécessité de compatibilité électromagnétique, la protection du réseau public de télécommunications contre tout dommage, l'utilisation efficace du spectre des fréquences radio, l'interfonctionnement des terminaux avec l'équipement du réseau public de télécommunications et, dans des cas bien précis, l'interfonctionnement des terminaux. Les normes doivent être harmonisées au niveau européen. Cela vaut notamment pour les équipements qui seront connectés au futur réseau public de télécommunications (RNIS, Swissnet 2/3 en Suisse). Lorsqu'un Etat membre de l'EEE autorise la mise en circulation d'un terminal certifié conforme aux exigences techniques, ce dernier est également autorisé dans les autres Etats-membres sans devoir subir un nouvel examen technique. Deux procédures de base permet-

---

156) JOCE No. L 131 du 27.5.1988, p.73/Annexe XIV, chiffre 12 de l'Accord sur l'EEE

157) JOCE No. L 128 du 23.5.1991, p. 1/Annexe II, chapitre XVIII, chiffre 4 de l'Accord sur l'EEE

tent à un fabricant ou à un importateur de terminaux de prouver que ces équipements répondent aux exigences prévues dans ce domaine. Il s'agit, d'une part, d'un examen CE de type décrit dans l'annex I de la directive susmentionnée, et d'autre part, d'une déclaration écrite de conformité, mentionnée dans l'annexe IV de la même directive. L'examen CE de type doit être effectué par un organisme reconnu, dénommé "organisme notifié" dans l'Accord sur l'EEE. Il doit également comporter une déclaration écrite relative à la conformité au type. La déclaration écrite de conformité selon l'annexe IV de la directive ne peut être délivrée que par un fabricant exploitant un système qui garantit la qualité de production. Ce système doit être reconnu par un "organisme notifié" sur la base des normes internationales applicables en l'occurrence. Les terminaux admis selon ce principe portent la marque CE de conformité. Chaque Etat veille à ce que seuls des terminaux certifiés sont vendus sur ses marchés.

Une harmonisation des prescriptions techniques relatives aux équipements destinés à être connectés aux réseaux nationaux de téléphone analogiques sera difficilement réalisable puisque chaque réseau s'est développé d'une manière différente. Ainsi, chaque pays conservera certaines prescriptions techniques nationales. A noter cependant que l'examen de conformité d'un produit peut être effectué dans n'importe quel pays de l'EEE, par un organisme agréé, pour autant que ce produit respecte les prescriptions techniques nationales du pays destinataire. Pour de plus amples informations sur le secteur des télécommunications voir aussi les chiffres 7.43 et 7.44 de ce message.

#### b. Conséquences au niveau fédéral

Précisons que les procédures d'évaluation de la conformité de la CE ainsi que les procédures d'agrément prévues par la nouvelle loi sur les télécommunications<sup>158)</sup> et ses ordonnances d'application<sup>159)</sup> comportent les mêmes caractéristiques. La directive susmentionnée est actuellement transposée par les Etats membres dans leur ordre juridique national. Lors de cette transposition, des problèmes d'interprétation sont apparus. Ils sont actuellement à

---

158) R.O. 1992 581, R.S. 784.10

159) R.O. 1992 901, R.S. 784.103.1

l'étude. Il pourrait être nécessaire d'adapter la procédure d'agrément applicable en Suisse.

c. Conséquences au niveau cantonal

Les cantons ne sont pas particulièrement concernés par le droit EEE.

**7.21114 Produits de construction**

a. L'acquis

La directive sur les produits de construction présentée au chapitre XXI<sup>160</sup>) vise à garantir la libre circulation de produits de construction. A cette fin, les exigences essentielles en matière de construction sont fixées dans la directive. Elles concernent

- la résistance mécanique et la stabilité
- la sécurité en cas d'incendie
- l'hygiène, la santé et l'environnement
- la sécurité d'utilisation
- la protection acoustique
- les économies d'énergie et l'isolation thermique.

Ces exigences seront encore précisées dans des documents de base, encore en voie d'élaboration, qui définiront également différentes catégories d'exigences et des degrés de prestations pour chaque catégorie. Ainsi, les différentes conditions géographiques et climatiques de la CE et de l'EEE seront également prises en considération. Les documents de base servent de

---

160) Directive du Conseil No 89/106 du 21 décembre 1988 relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres concernant les produits de construction (JO No L 040 du 11.1.1989, p. 12/Accord EEE, annexe II, chapitre XXI, chiffre 1)

référence lors de l'élaboration de normes harmonisées pour les produits par les organisations européennes de normalisation travaillant sur mandats de la CE et de l'AELE. Les produits pour lesquels il n'existe pas de norme ou pour lesquels les produits s'en écartent fondamentalement, doivent obtenir une autorisation technique délivrée par un organisme d'autorisation national désigné par les Etats membres. Les organismes d'autorisation ont formé "Organization for Technical Approval" (EOTA). La directive sur les produits de construction définit l'autorisation technique européenne ainsi que les normes en tant que spécifications techniques. L'autorisation peut ainsi, en s'écartant de sa signification habituelle, être comprise comme norme "ad hoc" du produit de construction concerné. Les produits fabriqués selon ces normes ou selon ces autorisations, doivent garantir que les bâtiments, pour la construction desquels ils sont utilisés, répondent aux exigences essentielles en la matière. Ces produits peuvent donc être pourvus de la marque CE par le fabricant et mis en circulation, pour autant qu'ils aient été évalués par lui-même ou par un organisme d'évaluation de la conformité notifié dans le cadre de l'Accord EEE. La surveillance du marché doit finalement assurer que seuls des produits de construction correspondant à la directive soient mis sur le marché.

#### b. Conséquences sur le plan de la Confédération

En Suisse, la mise en circulation de produits de construction ne dépend actuellement que d'un examen voire d'une autorisation dans certains cas exceptionnels. La reprise de la directive sur les produits de construction implique donc un changement fondamental du système. Il faut tout d'abord créer les structures permettant la reconnaissance dans le domaine de l'évaluation de la conformité, des laboratoires d'essais et de surveillance, des organismes de certification, ainsi que les structures nécessaires à la délivrance d'autorisations et à la surveillance du marché. La chose est d'autant plus urgente que dans les marchés publics aussi<sup>161)</sup> on ne pourra utiliser que des produits répondant aux exigences essentielles de la directive.

Les exigences essentielles en matière de construction fixées dans la directive sur les produits de construction relèvent en partie de la compétence de la

---

161) Cf. à ce sujet les explications qui figurent sous chiffre 7.85 Marchés publics

Confédération, et en partie de celle des cantons. Les cantons sont concernés par les autorisations en matière de police des constructions et de police du feu. Des délimitations doivent être tracées notamment à propos des prescriptions de construction concernant la santé, l'environnement et l'énergie. On ne sera tout à fait au clair à ce propos, que lorsque les documents de base auront été adoptés, ainsi que les normes qui les concrétisent. Dès qu'ils seront disponibles, les instances compétentes de la Confédération et des cantons auront pour tâche d'examiner leurs prescriptions en vigueur au chapitre de la construction et des produits de construction et de les adapter à celles de la CE. A ce propos, il convient de souligner qu'il sera du ressort de ces services de déterminer en détail, dans leurs domaines de compétences respectifs, les catégories d'exigences et les degrés de prestations en fonction de la directive. C'est donc à eux de décider si un produit "mis en circulation" dans l'EEE selon la directive peut effectivement être utilisé dans leur domaine de compétence.

En revanche, la procédure de mise en circulation de produits de construction doit être réglementée à l'échelon fédéral: un arrêté est prévu, qui doit garantir, au mieux, la coordination de l'exécution à l'intérieur du pays et la défense des intérêts suisses par rapport à nos partenaires de l'EEE. Cet arrêté se fonde sur l'article 31bis, 2e alinéa de la constitution fédérale. Il donne en particulier les bases légales nécessaires à la procédure d'autorisation technique européenne, à celle d'évaluation de la conformité, à la reconnaissance d'organismes d'évaluation de conformité, à la notification des organismes d'autorisations, à l'utilisation de la marque CE, ainsi qu'à la surveillance du marché y compris celle de la procédure permettant de retirer du marché les produits de construction. La reconnaissance des organismes d'évaluation de conformité, qui s'occupent dans le domaine de la construction, des essais, de la surveillance et de la certification, est basée sur l'ordonnance sur le système suisse d'accréditation approuvée par le Conseil fédéral le 30 octobre 1991<sup>162)</sup>. Elle accorde à certaines instances, et aux cantons également, le droit de participer à l'accréditation de ces organismes spécialisés.

Le contrôle des constructions, la surveillance du marché, pour les produits de construction doivent être assurés par les cantons, comme c'est déjà le cas

---

162) RO 1991 2317; RS 941.291

actuellement, sous réserve de la compétence de la Confédération. Ils peuvent s'en remettre, dans une certaine mesure, aux organismes d'évaluation de la conformité notifiés, qui doivent assurer aussi certains contrôles a posteriori des produits examinés par eux, comme le prescrit la directive sur les produits de construction. La décision de retirer du marché un produit de construction est du ressort des instances fédérales.

Une exécution correcte de la directive présuppose la création dans notre pays d'un centre de coordination en Suisse pour toutes les questions touchant le domaine qui relèvent de la directive. C'est une tâche extrêmement complexe. Avant de décider qui doit s'en charger, il faut étudier soigneusement la question. On peut dire en tout cas qu'il y faudra des ressources supplémentaires. Le message complémentaire concernant l'arrêté fédéral mentionné ci-dessus donnera de plus amples informations à ce sujet.

c. Conséquences sur le plan des cantons

Contrairement à la pratique actuelle, les exigences essentielles en matière de construction et de produits de construction, les procédures d'évaluation de la conformité et les conditions d'autorisation, seront fixées dorénavant au niveau européen et non plus au niveau des instances compétentes de la Confédération et des cantons. Vu la densité de la réglementation, les cantons peuvent s'attendre à un surcroît de travail, en fonction de leurs nouvelles tâches dans le domaine de la surveillance du marché<sup>163</sup>.

## 7.212 Responsabilité du fait des produits

a. L'Acquis

Selon l'article 23 du Traité sur l'EEE, les Etats de l'AELE reprennent la directive no 85/374 du Conseil du 25 juillet 1985 en matière de responsabilité du fait des produits défectueux<sup>164</sup>). Cette directive prévoit une responsa-

---

163) Cf. à ce sujet le rapport "Adaptation du droit cantonal au droit EEE", Berne, décembre 1991, rapport du groupe de travail no 4 (p. 155 sqq.)

164) JOCE no L 210 du 7.8.85, p. 29/Traité EEE, Annexe III

bilité causale du producteur et de l'importateur (et, en complément, du fournisseur) pour le dommage causé par un produit défectueux.

L'Annexe III contient deux réglementations spéciales concernant cette directive.

La première a trait à la responsabilité de l'importateur (art. 3, al. 2, de la directive). Cette responsabilité s'applique à tous les produits importés d'un Etat qui ne fait pas partie de l'EEE. Elle est en principe également applicable aux rapports commerciaux entre les Etats de la CE et les pays de l'AELE ainsi qu'entre les pays de l'AELE eux-mêmes, sous réserve, toutefois, des deux exceptions suivantes:

- La responsabilité n'est pas applicable si les Etats concernés ont ratifié la Convention de Lugano de 1988 sur la compétence judiciaire et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale<sup>165</sup>) et que celle-ci permette à la victime de faire exécuter un jugement national prononcé en sa faveur contre le producteur ou contre la personne qui a importé le produit d'un Etat qui n'est pas partie au Traité EEE. La Convention de Lugano permet que le jugement prononcé dans l'Etat où est intervenu le dommage soit exécuté dans tous les Etats parties. En règle générale, la responsabilité de l'importateur ne jouera plus entre les Etats qui ont ratifié la Convention de Lugano, car les jugements rendus dans un Etat sont exécutoires dans un autre; sont cependant exceptés les cas où un produit d'un pays tiers qui n'a pas ratifié la Convention a été importé et réexporté. S'agissant de la Suisse, la Convention de Lugano est entrée en vigueur le 1er janvier 1992.
- La Suisse et le Liechtenstein peuvent abolir la responsabilité de l'importateur dans leur rapports mutuels.

La deuxième réglementation spéciale concerne les dommages nucléaires. Conformément à la directive (art. 14), la responsabilité du fait des produits ne s'applique pas aux dommages nucléaires qui tombent sous le coup d'une convention internationale ratifiée par les Etats de l'EEE. L'Annexe III prévoit

---

165) RO 1991, 2436; RS 0.275.11

une limitation supplémentaire au champ d'application; ainsi, les dommages résultant d'un accident nucléaire intervenu en Suisse ne tombent pas sous le coup de la responsabilité du fait des produits si la législation suisse prévoit une réglementation équivalente à celle contenue dans l'une de ces conventions internationales. De ce fait, la loi fédérale du 18 mars 1983 sur la responsabilité civile en matière d'énergie nucléaire (LRCN, RS 732.44) exclura l'application de la responsabilité du fait des produits (au sujet de l'équivalence avec les conventions internationales cf. ci-dessous, let. b). Deux buts sont atteints grâce à cette réglementation spéciale: premièrement, en cas d'accidents nucléaires intervenus en Suisse, l'exploitant de la centrale nucléaire continuera d'être le seul responsable, à l'exclusion du producteur (canalisation de la responsabilité); deuxièmement, la Suisse ne sera pas obligée de ratifier des conventions internationales<sup>166</sup> qui offrent à la victime une protection inférieure à celle de la loi sur la responsabilité civile en matière d'énergie nucléaire. Mais il importe de souligner que cette réglementation n'exclut pas absolument qu'un accident nucléaire ne tombe sous le coup de la responsabilité du fait des produits; en effet, le producteur suisse est en principe responsable selon la directive s'il a livré à une centrale nucléaire étrangère un produit défectueux et que ce produit cause un accident nucléaire dans un Etat qui n'a pas ratifié les conventions internationales susmentionnées (à savoir: Autriche, Irlande, Islande, Luxembourg, les Pays d'Europe orientale et les Pays extraeuropéens).

b. Analyse des conséquences matérielles et juridiques sur le plan fédéral

Les dispositions sur la responsabilité du fait des produits défectueux feront l'objet d'une loi spéciale, qui doit entrer en vigueur en même temps que le Traité sur l'EEE.

La loi fédérale sur la responsabilité civile en matière d'énergie nucléaire sera adaptée aux conventions internationales ratifiées par les Etats de l'EEE, en conformité avec l'Annexe III au Traité sur l'EEE. A cet effet, elle sera modifiée en ce sens qu'elle sera étendue à toutes les sources de rayonnement

---

166) Il s'agit de la Convention de Paris et de la Convention complémentaire de Bruxelles; cf. message sur la LRCN, FF 1980 I 176 ss

qui se trouvent à l'intérieur d'une installation nucléaire. Il s'agit d'une modification mineure.

La directive no 85/374 n'aggrave pas sensiblement la responsabilité, car la jurisprudence du Tribunal fédéral relative à la responsabilité du producteur, du fournisseur ou de l'importateur est déjà sévère. Les importateurs et les fournisseurs encourrent au début un risque de responsabilité plus élevé, car en principe ils n'auront plus de recours contre le producteur qui leur a livré le produit avant l'entrée en vigueur du nouveau droit.

### c. Analyse des conséquences matérielles et juridiques sur le plan cantonal

L'adoption de la nouvelle réglementation n'entraîne en principe aucune adaptation sur le plan cantonal; d'éventuelles mesures d'exécution sont toutefois réservées.

## 7.213 Energie

### a. L'acquis

L'acquis communautaire dans le domaine de l'énergie se compose de neuf textes de la CE, assortis de modifications et de compléments<sup>167)</sup>. Ces textes sont souvent axés sur l'obligation de fournir régulièrement des informations à la commission CE. La commission veut être au courant des prix du brut et des produits pétroliers, ainsi que des importations de ces biens dans l'Espace Economique commun. Les prix du gaz et de l'électricité payés par le consommateur industriel final doivent être notifiés, aussi bien que les projets d'investissements d'intérêt communautaire dans le domaine de l'énergie. Les directives régissant le transit d'électricité et de gaz naturel contraignent les propriétaires des grands réseaux de transport à accepter, à des conditions équitables, les opérations de transit commandées par des entreprises étrangères, ainsi qu'à communiquer à la CE les accords passés à ce sujet ou les raisons pour lesquelles un accord n'a pas vu le jour. Il n'est guère important pour la Suisse que les centrales alimentées aux produits pétroliers doivent être soumises au régime de l'autorisation, ou qu'il faille informer la commis-

---

167) Accord sur l'EEE, annexe IV

sion des autorisations accordées et ne pas empêcher le recours aux carburants de substitution. En revanche, il faut prêter attention aux critères de rendement minimum des générateurs de chaleur alimentés aux combustibles gazeux ou liquides. Ces appareils doivent satisfaire à des exigences minimales, fixées par chaque État. Une plaquette témoigne de leur conformité.

Par ailleurs, diverses prescriptions techniques devront être intégrées au droit suisse; dans notre pays, elles relèvent de la législation sur l'électricité. Elles traitent de la reconnaissance réciproque des certificats d'examen et déclaratifs de conformité s'appliquant à différents matériels électriques (matériels électromédicaux, matériels destinés à être utilisés dans des milieux présentant des risques d'explosion). Pour les détails, nous renvoyons au ch. 7.2115 du message.

Enfin, les directives sur la libre circulation des capitaux<sup>168)</sup> et sur la RC du fait des produits<sup>169)</sup> ont aussi des conséquences pour la législation suisse dans le domaine de l'énergie (loi sur l'énergie atomique, loi sur les installations de transport par conduite, loi sur la RC en matière nucléaire).

#### b. Conséquences sur le plan fédéral

##### - Conséquences économiques et politiques pour la Suisse

La reprise de l'acquis n'a pas de conséquences économiques et politiques notables pour la Suisse. Longtemps, la CE n'a pas considéré comme prioritaire le besoin d'une politique énergétique communautaire. Cela est vrai en particulier pour ce qui touche l'utilisation économe et rationnelle de l'énergie. Mais on attribue de plus en plus d'importance, dans la CE, à l'élaboration d'une politique énergétique communautaire et à l'ouverture du marché européen de l'énergie. La manière dont il convient de mener l'intégration dans ce domaine a déjà été esquissée. Si les intentions déclarées se réalisent, l'économie énergétique suisse devra s'attendre à opérer dans des conditions générales sensiblement modifiées, à la longue.

---

168) Accord sur l'EEE, annexe XII, chiffre 1

169) Accord sur l'EEE, annexe III

Actuellement, la législation énergétique de la CE porte, pour une part non négligeable, sur le prélèvement des données de base nécessaires pour formuler la politique de l'énergie. De nombreuses directives n'ont pas d'autre but. Leur intégration dans le droit suisse a pour seule conséquence d'apporter plus de transparence dans le marché suisse de l'énergie.

Les deux directives consacrées au transit d'électricité et de gaz visent à faire en sorte que les décisions d'investissement soient prises après mûre réflexion sur les autres possibilités d'approvisionnement en-dehors du pays; c'est pourquoi il faut réduire les obstacles éventuels à un transit par des pays tiers. Etant donné les structures d'approvisionnement et de consommation existant en Suisse, il ne faut guère s'attendre à des retombées politiques ou essentielles graves. A titre d'exemple, ces directives ne permettent pas de forcer le pays à construire de nouvelles conduites de transit.

Trois textes de la CE traitent de l'utilisation économe d'énergie, au sens large. Ils se situent dans la ligne des objectifs de la législation suisse existante ou projetée et peuvent, de ce fait, être repris sans grands problèmes. En revanche, il est trop tôt pour répondre à la question des effets du développement futur dans ce domaine. On ignore en particulier si la Suisse sera libre de se donner des prescriptions plus sévères en la matière.

C'est la directive no. 88/361 du Conseil du 24.6. 1988 pour la mise en oeuvre de l'article 67 du traité<sup>170)</sup> sur la libre circulation des capitaux qui risque le plus d'avoir des conséquences économiques pour notre pays. Elle se traduira par le fait que même des sociétés à majorité étrangère pourront exploiter des installations nucléaires et des pipelines suisses.

#### - Conséquences pour la législation fédérale

L'acquis ne pouvant que partiellement être intégré dans des lois existantes, un arrêté fédéral de portée générale est nécessaire. Cet arrêté réglementera l'adaptation du droit suisse aux directives sur le transit d'électricité et de gaz, au règlement relatif à la notification de projets d'investissement dans le

---

170) JO L 178 du 8.7.1988 p.8 / accord sur l'EEE, annexe XII

domaine de l'énergie et à la directive sur la limitation du recours aux produits pétroliers dans des centrales.

La Suisse est a priori conforme aux exigences de l'EEE quant aux rendements minimums des générateurs de chaleur, grâce à la modification de l'ordonnance du 16 décembre 1985 sur la protection de l'air, entrée en vigueur le 1er février 1992, et à l'adoption de l'ordonnance sur l'énergie (RS 814.318.142.1). Certaines autres prescriptions, parfois envisagées par la CE, sont déjà en vigueur dans notre pays en vertu de l'arrêté fédéral sur l'énergie (décompte individuel des frais de chauffage, critères d'homologation ou accords relatifs à des valeurs-cibles avec les mêmes effets, touchant les installations, véhicules et appareils).

Quant à l'obligation de faire connaître les prix de l'électricité et du gaz ainsi que du pétrole brut et des produits pétroliers, ou les importations de tels produits, la Suisse peut se référer aux méthodes et structures existant à l'Office fédéral de la statistique et à la Direction générale des douanes.

En vertu de l'article 5, 3e alinéa de la loi du 23 décembre 1959 sur l'énergie atomique (RS 732.0), l'octroi d'une autorisation dans ce domaine peut être rendu tributaire du fait que le requérant est citoyen suisse ou, s'il s'agit d'une personne morale, que celle-ci comporte une majorité suisse. Cette condition figure également, mais de façon contraignante, à l'article 3, 3e alinéa de l'arrêté fédéral concernant la susdite loi (RS 732.01), pour l'autorisation générale dans le domaine nucléaire, et à l'article 4 de la loi du 4 octobre 1963 sur les installations de transport par conduites (RS 746.1) pour la concession de pipelines. Incompatibles avec la directive sur la libre circulation des capitaux, ces dispositions doivent être révisées.

Pour ce qui est des conséquences de la directive sur la RC du fait des produits, notamment sur la loi relative à la RC en matière nucléaire, nous renvoyons au ch. 7.2.12 du message.

### c. Conséquences sur le plan cantonal

Selon la répartition actuelle des compétences, les dispositions relatives à l'isolation des réseaux de distribution d'énergie dans les bâtiments, figurant

dans la directive n° 78/170<sup>171)</sup> relèvent des cantons. Le groupe de travail n°9 de l'organe conjoint Confédération/cantons s'est occupé de ces questions<sup>172)</sup>. Quelques cantons se sont déjà donné des exigences sur l'isolation du système de distribution et d'accumulation; les autres devront adopter des prescriptions en la matière. En reprenant cette directive relativement ancienne de la CE, il convient cependant de se rappeler qu'elle offre d'étroits liens avec la directive sur les matériaux de construction, introduite par la CE en 1989, qui prévoit notamment encore l'harmonisation des prescriptions sur les économies d'énergie et sur l'isolation thermique dans les bâtiments. Pour plus de précisions, on se reportera au ch. 7.21114 du message.

### **7.3 La libre circulation des personnes (art. 28 à 30) et la liberté d'établissement (art. 31 à 35)**

#### **7.31 Notions générales**

##### **a. L'Acquis**

La libre circulation des personnes représente un pilier central de l'espace économique commun que formeront les pays de l'AELE et de la CE à partir de 1993. Ce sont les hommes qui donneront à l'EEE son assise et son visage. La libre circulation des personnes constitue le garant que les pays de la CE et de l'AELE s'ouvriront non seulement économiquement mais aussi culturellement et socialement.

La libre circulation des personnes permettra aux ressortissants de l'AELE d'opérer dans tous les Etats de l'AELE et de la CE sous les mêmes conditions. Ils pourront offrir leur force de travail sur tout le territoire des Etats Parties et exercer partout - en qualité d'établis ou de prestataires de services - une activité indépendante. La libre circulation des personnes s'étendra également aux personnes non actives.

---

171) 78/170/CEE: Directive du Conseil, du 13 février 1978, portant sur la performance des générateurs de chaleur utilisés pour le chauffage de locaux et la production d'eau chaude dans les immeubles non industriels neufs ou existants ainsi que sur l'isolation de la distribution de chaleur et d'eau chaude sanitaire dans les nouveaux immeubles non industriels, JO L 052 23.02.78 p. 32 / accord EEE, app. II chp. V, ch. 1

172) Voir le rapport "Adaptation du droit cantonal au droit de l'EEE", Berne, décembre 1991, rapport du groupe de travail n° 9, p. 247 version fr. et all.

La libre circulation des personnes englobe donc aussi bien les salariés<sup>173)</sup> que les indépendants: ces derniers tombent notamment sous les dispositions réglant le droit d'établissement<sup>174)</sup> et de la libre prestation de services<sup>175)</sup>. Les dispositions de l'Accord relatives à la libre circulation des personnes interdisent toute discrimination en raison de la nationalité. Les membres de la famille de ces actifs pourront eux aussi prétendre à la liberté de circulation.

Selon l'article 28, 4e alinéa de l'Accord EEE (art. 48, 4e al. du Traité de Rome), l'emploi dans la fonction publique échappe au principe de la libre circulation des travailleurs. Mais, la jurisprudence de la Cour de justice européenne n'admet cette exception que pour les activités étroitement liées à l'exercice de la puissance publique<sup>176)</sup>. Il 'ensuit que les enseignants, les cheminots ou les infirmières par exemple, bénéficient de la libre circulation des personnes. La même interprétation restrictive doit être donnée à l'article 32 de l'Accord EEE (art. 55 du Traité de Rome) qui excepte de même du principe de la libre circulation les activités indépendantes liées à l'exercice d'un pouvoir public. En conséquence, un Etat peut réserver à ses propres ressortissants uniquement les emplois impliquant une participation directe et spécifique à l'exercice du pouvoir public<sup>177)</sup>.

Cette règle axée sur l'accès au travail est complétée par des dispositions accordant également, sous certaines conditions, un droit de séjour dans les Etats signataires aux personnes non actives (étudiants, retraités, autres non actifs) et aux membres de leur famille.

Afin d'encourager la mobilité des jeunes au sein de l'EEE, les Etats Parties se sont engagés à renforcer leur coopération dans le domaine de la formation professionnelle et à améliorer les conditions faites aux étudiants qui souhaitent étudier dans un autre Etat de l'AELE ou de la CE<sup>178)</sup>.

---

173) Art. 28 Accord EEE (art. 48 du Traité de Rome) et annexe V

174) Art. 31 Accord EEE (art. 53 du Traité de Rome) et annexe VIII

175) Art. 36 ss Accord EEE (art. 59 ss du Traité de Rome)

176) CEJE, Arrêt du 17.12.1980, aff. 149/79, Commission/Belgique, Rec. 1980, p. 3881 ss, p. 3901, paragraphe 12

177) CEJE, Arrêt du 21.6.1974, aff. 2/74, Reyners, Rec. 1974, p. 361 ss, p. 654, paragraphes 44 et 45

178) Accord EEE, Protocole 29

La réalisation de la pleine liberté de circulation implique l'élimination des obstacles dans le domaine de la sécurité sociale<sup>179)</sup> et de la reconnaissance des diplômes et certificats d'aptitude professionnelle<sup>180)</sup>, habilitant à pratiquer des professions déterminées. A cet effet, l'Accord EEE reprend l'ensemble du droit communautaire dans les domaines de la reconnaissance des diplômes professionnels (cf. chiffre 7.37, reconnaissance mutuelle des diplômes professionnels) et de la sécurité sociale (cf. chiffre 7.36, sécurité sociale).

Dispositions transitoires: dans le domaine de la libre circulation des personnes entre la CE et l'AELE, la Suisse a convenu - sur la base de la réciprocité - une période transitoire de cinq ans (jusqu'au 31.12.1997) durant laquelle elle est autorisée à maintenir certaines exceptions au principe<sup>181)</sup>. Après trois ans (soit à partir du 1.1.1996), les Etats Parties procéderont à un réexamen commun de la situation afin de voir s'il y a lieu de raccourcir les périodes transitoires. Des périodes transitoires ont également été convenues dans les domaines de la sécurité sociale (trois ans pour les prestations complémentaires AVS/AI) et de la reconnaissance des diplômes (deux ans pour les diplômes universitaires et quatre ans pour certains diplômes dans le secteur de la médecine). Sur la base du principe de réciprocité, les Etats de l'AELE et de la CE pourront maintenir des restrictions dans le domaine de la libre circulation des personnes.

#### b. Conséquences sur le plan fédéral

Jusqu'ici, les citoyens suisses ne pouvaient exercer une activité lucrative dans les autres Etats européens ni s'y établir comme non actifs qu'à des conditions très restrictives, tout comme était strictement réglementée et limitée l'immigration de citoyens d'autres pays de l'AELE et de la CE. La participation à l'EEE ouvrira tout grand, au terme de la période transitoire, l'espace commun des pays de l'AELE et de la CE aux ressortissants suisses. Ils pourront plus aisément aller travailler en qualité de salarié ou d'indépendant dans 18 pays européens. Les jeunes actifs auront la possibilité d'aller se

---

179) Art. 29 Accord EEE (art. 51 du Traité de Rome) et annexe VI

180) Art. 30 Accord EEE (art. 52 du Traité de Rome) et annexe VII

181) Accord EEE, Protocole 15

former et élargir leur expérience à l'étranger, les étudiants d'accéder plus facilement aux universités de toute l'Europe et les inactifs de résider dans tout l'EEE. Bénéficieront aussi des règles de la libre circulation en particulier les quelque 85'000 Suisses de l'étranger, établis dans les pays de l'EEE, qui ont seulement la nationalité suisse et se trouvent aujourd'hui indirectement de plus en plus défavorisés par l'amélioration graduelle du statut juridique des ressortissants de la CE. En contrepartie, les ressortissants de l'EEE auront le droit de venir travailler en Suisse, selon les possibilités de notre économie et de notre marché du travail, comme de s'y installer, à certaines conditions, en qualité d'inactifs. A l'égard des ressortissants des pays n'appartenant pas à l'EEE, la Suisse restera par contre libre de maintenir des restrictions concernant l'entrée et le séjour. Le Conseil fédéral continuera sa politique visant à maintenir un rapport équilibré entre la population résidante suisse et étrangère.

La libéralisation de notre politique des étrangers dans le cadre de l'EEE constitue une mesure décisive afin de renforcer la compétitivité de l'économie suisse et d'assurer à long terme la sécurité de l'emploi. Grâce à la liberté de circulation, les travailleurs étrangers entreront d'emblée dans le marché en se répartissant efficacement dans l'économie suisse. Toutes les entreprises auront également le droit d'engager des travailleurs de l'EEE. La libre circulation des personnes offrira aux branches et aux entreprises la possibilité de recruter, sans contrainte administrative, les travailleurs de l'EEE dont elles ont besoin pour moderniser leur appareil de production et engager des investissements productifs à long terme. La capacité de notre économie s'en trouvera accrue.

Les effets seront différents selon les branches et les régions. Afin d'éviter que certaines branches ou régions subissent des contrecoups intolérables, l'actuelle réglementation des étrangers sera alingée progressivement sur les principes de la libre circulation. La période transitoire prévue à cet effet servira à introduire graduellement les dispositions de l'EEE et nous permettra de poursuivre, pendant ce temps, dans ses principes, une politique de limitation.

D'aucuns craignent que la suppression des actuelles restrictions d'accès ne déclenche un afflux incontrôlable de ressortissants de l'EEE. Le Conseil

fédéral a reconnu la pertinence de ces craintes et obtenu, dans les négociations EEE, une période transitoire maximale de cinq ans durant laquelle la Suisse pourra déroger aux règles de la libre circulation pour les personnes actives. Au terme de cette période, le danger d'une vague d'immigration insoutenable sera tempéré par une clause générale de sauvegarde autorisant notre pays à réintroduire au besoin, temporairement, des mesures de limitation. Reste que l'invocation de cette clause risquerait d'entraîner des mesures de rétorsion de la part des autres Etats EEE.

Certains indices en Suisse et en particulier les effets de la libre circulation des personnes au sein de la CE infirment toutefois les craintes d'une augmentation inquiétante de l'immigration en provenance de l'EEE. L'économie suisse a aujourd'hui déjà de plus en plus de peine à recruter des travailleurs dans les pays de l'EEE (à l'exception du Portugal). Au début des années septante, la population étrangère en Suisse se composait encore d'environ 90 pour cent de citoyens de la CE et l'AELE; aujourd'hui, ce taux est tombé, en dépit de l'augmentation de la population étrangère, à près de 70 pour cent. Indépendamment des influences conjoncturelles, notre pays aura besoin demain encore, ne serait-ce que pour des raisons démographiques, de travailleurs désireux d'immigrer. L'ouverture de notre marché du travail aux ressortissants de l'EEE facilitera sensiblement l'introduction et la mise en oeuvre de techniques de production modernes. Après quoi l'économie aura probablement moins besoin de main-d'oeuvre peu qualifiée. La libre circulation au sein de la CE n'a pas provoqué jusqu'ici, malgré les profonds écarts des taux de chômage entre les différents Etats membres et contrairement à certaines prévisions, de grands mouvements migratoires. Et les membres de la CE ne semblent pas excompter des mouvements d'envergure dans un proche avenir non plus, puisqu'ils ont raccourci les périodes de transition intracommunautaires concernant la libre circulation des travailleurs espagnols et portugais. Le fléchissement de la croissance démographique et l'essor économique des nouveaux membres de la Communauté ont fait fondre le réservoir des candidats à l'immigration parmi les ressortissants de l'EEE. Enfin, vu la pénurie de logements à un prix abordable et la relative cherté de la vie, la probabilité de voir affluer en Suisse un grand nombre d'inactifs est fort mince.

Pour des motifs tant juridiques qu'économiques, il apparaît nécessaire d'aligner l'actuelle réglementation suisse à l'égard des étrangers sur les règles de la libre circulation des personnes. La loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE)<sup>182)</sup> et les ordonnances y relatives, en particulier l'ordonnance du 6 octobre 1986<sup>183)</sup> limitant le nombre des étrangers (OLE), doivent en conséquence être modifiées sur des points essentiels pour les ressortissants des Etats de l'EEE. Les prescriptions du droit EEE divergeant de la législation actuelle et qui devraient entrer en vigueur le 1er janvier 1993 seront édictées par voie d'arrêté fédéral de portée générale sur le statut de séjour des ressortissants de l'EEE, la LSEE restant applicable à titre subsidiaire. Une ordonnance du Conseil fédéral réglera entre autres les mesures d'exception prévues durant la période transitoire. Au terme de la période transitoire, l'arrêté fédéral sera complété ou remplacé par une nouvelle loi.

### c. Conséquences sur le plan cantonal

La compétence de légiférer en matière d'établissement et de séjour appartient, en vertu de l'article 69ter de la Constitution fédérale<sup>184)</sup>, à la Confédération; l'exécution relève des cantons. Ceux-ci continueront à mettre en oeuvre la réglementation à l'égard des étrangers et devront par conséquent adapter leurs règlements d'exécution. De toutes façons, dès la fin de la période transitoire (pour les annuels et les établis, dès l'entrée en vigueur de l'Accord EEE), les autorisations de séjour et de travail établies par les cantons seront valables pour tout le territoire suisse.

Certaines considérations formulées à la lettre b valent, mutatis mutandis, pour les échelons cantonal et communal aussi<sup>185)</sup>.

---

182) RS 142.20

183) RS 823.21

184) RS 101

185) Voir le rapport intitulé "Adaptation du droit cantonal au droit de l'EEE", Berne, décembre 1991 (p.167)

## 7.32 La libre circulation des travailleurs (art. 28)

### a. L'Acquis

La libre circulation des travailleurs constitue l'un des principes fondamentaux du droit communautaire<sup>186</sup>).

Les éléments fondamentaux de la libre circulation des travailleurs sont définis à l'article 28 de l'Accord EEE (annexe V), qui correspond à l'article 48 CEE. Cette dernière disposition est, dans son ensemble, directement applicable<sup>187</sup>. Il convient de souligner que, la notion de "travailleur" utilisée à l'article 48 CEE a une portée communautaire<sup>188</sup>).

L'article 28 de l'Accord EEE prévoit l'instauration de la libre circulation des travailleurs à l'intérieur des Etats de la Communauté et de l'AELE. Il ordonne d'une part la suppression de toutes les discriminations, fondées sur la nationalité, frappant les travailleurs des Etats Parties en ce qui concerne l'emploi, la rémunération et les autres conditions de travail. Il confère d'autre part à ces travailleurs - sous réserve des restrictions justifiées par des motifs d'ordre public, de sécurité et de santé publiques - le droit de se déplacer et de séjourner librement sur le territoire d'un Etat de la Communauté ou de l'AELE afin d'y prendre un emploi ou d'y exercer une activité. Il leur donne en outre le droit, sous certaines conditions, de demeurer sur le territoire de cet Etat après y avoir exercé une activité. Les emplois dans la fonction publique échappent à cette réglementation.

L'article 48 du Traité de Rome a été concrétisé par des règlements et des directives qui ont été repris dans l'annexe V de l'Accord EEE.

Le règlement no 1612/68 du Conseil, du 15 octobre 1968, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté<sup>189</sup>), précise comme

---

186) Voir la jurisprudence de la CJCE relative à l'article 48 CEE, en particulier: CJCE, arrêt du 3.7.1986, aff. 66/85, Lawrie-Blum, Rec. 1986, p. 2121

187) CJCE, arrêt du 4.12.1974, aff. 41/74, Van Duyn, Rec. 1974, p. 1337

188) CJCE, arrêt du 19.3.1964, aff. 75/63, Unger, Rec. 1964, p. 347

189) Règlement no 1612/68 du 15.10.1968 (JOCE no L 257 du 19.10.1968, p. 2 / Accord EEE, annexe V)

suit, dans sa première partie, les conséquences de l'interdiction de toute discrimination faite à l'article 28 de l'Accord EEE:

- Le travailleur migrant jouit, dans l'accès aux emplois disponibles, de la même priorité que le travailleur national; les Etats n'ont pas le droit d'entraver la conclusion d'un rapport de travail par des mécanismes de sélection, de contrôle et de régulation (l'art. 4 interdit par exemple toute forme de contingentement).
- Les règles de la libre circulation s'appliquent également aux membres de la famille. Le conjoint du travailleur et ses descendants de moins de 21 ans ainsi que les ascendants et descendants à charge ont, sans égard à leur nationalité, le droit de résider chez le travailleur. Le conjoint et les enfants ont le droit de travailler. Les enfants des travailleurs migrants ont accès aux cours d'enseignement général, d'apprentissage et de formation professionnelle dans les mêmes conditions que les nationaux. La seule condition mise au regroupement familial est que le travailleur dispose d'un logement répondant aux exigences "normales" du pays d'accueil. Une proposition du 11 avril 1990 visant à modifier le règlement CEE no 1612/68<sup>190</sup> prévoit d'élargir le cercle des parents ayant droit au regroupement familial et d'abandonner le critère du logement suffisant. Le Conseil a toutefois bloqué cette proposition dont on ne peut dire quand elle sera acceptée.
- Le terme travailleur n'est pas défini de manière précise. Le règlement no 1612/68 parle simplement d'une activité salariée ou rémunérée. La Cour de justice des Communautés européennes donne toutefois au terme travailleur une acception très large.
- Le travailleur migrant jouit dans l'Etat de séjour des mêmes avantages sociaux et fiscaux que le travailleur indigène et du même droit d'accès aux centres de formation et de reconversion professionnelles. Il peut acquérir un logement et s'affilier aux associations et organisations, p. ex. syndicats, tout comme le travailleur indigène.

---

190) COM (90) 108 final, JOCE no C 119 du 15.5.1990, p. 10

La notion d'interdiction de discrimination dans les "autres conditions de travail", contenue à l'article 28 paragraphe 2 EEE, a été concrétisée par les articles 7 à 9 du règlement no. 1612/68. La Cour de justice a précisé qu'elle vise tous les droits, avantages, privilèges et facultés de toutes sortes reconnus par les droits nationaux des Etats membres à leurs propres ressortissants et dont la reconnaissance est indispensable aux travailleurs migrants pour que ceux-ci puissent s'intégrer complètement dans le cadre économique et social du pays d'accueil. La jurisprudence a précisé que relève en particulier des "autres conditions de travail" la prise en considération d'une période passée sous les drapeaux pour le calcul d'avantages sociaux<sup>191</sup>); des mesures de protection contre le congédiement<sup>192</sup>); des mesures de reclassement d'handicapés mineurs<sup>193</sup>); des réductions pour familles nombreuses accordées sur les transports publics<sup>194</sup>); l'octroi d'une indemnité de séparation dans l'administration postale<sup>195</sup>); l'octroi de bourses d'études aux enfants de travailleurs<sup>196</sup>), et les modalités d'obtention d'un permis de conduire dans l'Etat d'accueil<sup>197</sup>).

- L'interdiction des discriminations vaut aussi pour les conditions de salaire et de travail du travailleur migrant. L'article 7 du règlement susmentionné précise qu'un travailleur migrant doit être traité exactement de la même manière que le travailleur indigène pour ce qui est de l'emploi et des conditions de travail, en particulier le salaire, le licenciement et la réinsertion professionnelle. L'Accord EEE ne prévoyant - hormis certaines exceptions - pas de droit supranational du travail, ce domaine sera régi principalement par le droit interne. Il est possible en l'occurrence d'adopter les textes législatifs ou les prescriptions des conventions collectives de travail de manière à ce que leurs dispositions s'appliquent à tous les travailleurs accomplissant un travail salarié (même temporaire) dans le secteur concerné<sup>198</sup>).

---

191) CJCE, arrêt du 15.10.1969, aff. 15/69, Ugliola, Rec. 1969, p. 363

192) CJCE, arrêt du 13.12.1972, aff. 44/72, Marsman, Rec. 1972, p. 1243

193) CJCE, arrêt du 11.4.1973, aff. 76/72, Michel S., Rec. 1973, p. 457

194) CJCE, arrêt du 30.9.1975, aff. 32/75, Cristini, Rec. 1975, p. 1085

195) CJCE, arrêt du 12.2.1974, aff. 152/73, Sotgiu, Rec. 1974, p. 153

196) CJCE, arrêt du 3.7.1974, aff. 9/74, Casagrande, Rec. 1974, p. 744

197) CJCE, arrêt du 28.11.1978, aff. 16/78, Choquet, Rec. 1978, p. 2293

198) CJCE, arrêt du 27 mars 1990, aff. C 113/89 Rush Portuguesa Lda, Rec. 1990, p. 1-1417

- La deuxième partie du règlement no 1612/68 institue un système de placement intracommunautaire, "le mécanisme de compensation" (SEDOC). Les administrations de l'emploi des Etats membres sont chargées de transmettre à leurs homologues des autres Etats les offres d'emploi qui n'ont pu être satisfaites sur le marché du travail indigène et les données des demandeurs d'emploi qui se sont déclarés disposés à aller travailler dans un autre pays. En cas de perturbations sérieuses du marché du travail, le SEDOC peut être temporairement suspendu. Cette procédure n'a jamais fonctionné de manière satisfaisante. Par la proposition du 12 septembre 1991 de modification du règlement no 1612/68 (COM(91)316 final, JOCE no C 254 du 28.9.1991, p. 9) le mécanisme de compensation des offres et demandes d'emploi devrait être renforcé.

La directive CEE no 77/486 du Conseil, du 25 juillet 1977, sur la scolarisation des enfants des travailleurs migrants<sup>199)</sup> préconise différentes mesures de scolarisation en faveur des enfants de travailleurs migrants.

L'article 28 de l'Accord EEE confère un droit d'entrée et de séjour aux ressortissants des Etats de la Communauté et de l'AELE. Les détails de ce droit sont réglés par la Directive no 68/360 du Conseil, du 15 octobre 1968, relative à la suppression des restrictions au déplacement et au séjour des travailleurs des Etats membres et de leur famille à l'intérieur de la Communauté<sup>200)</sup>.

Cette directive règle les formalités et la procédure d'entrée et de séjour. Pour entrer ou sortir, une carte d'identité ou un passeport valable suffit. Sur présentation de ce document ainsi que d'un certificat de travail ou d'une lettre d'engagement de l'employeur, le travailleur reçoit un document établissant son droit de séjour, document qui n'a cependant qu'un effet déclaratoire. Cette carte de séjour est valable pour tout le territoire de l'Etat Partie qui l'a délivrée. Elle a une validité de cinq ans qui peut être renouvelée pour cinq ans encore. Les interruptions de séjour n'excédant pas six mois consécutifs ou les absences pour cause d'obligations militaires n'affectent pas la validité de la carte de séjour. Si la durée prévue de

---

199) (JOCE no L 199 du 6.8.1977, p. 32 / Accord EEE, annexe V)

200) Directive no 68/360, du 15.10.1968 (JOCE no L 257 du 19.10.1968, p. 13 / Accord EEE, annexe V)

l'emploi est inférieure à un an, la validité de la carte de séjour peut être limitée à la durée prévue de l'emploi. Les travailleurs exerçant une activité d'une durée n'excédant pas trois mois, les frontaliers et les saisonniers possédant un contrat de travail visé par l'autorité compétente du pays d'entrée n'ont pas besoin de carte de séjour; il peut cependant être demandé de déclarer la présence sur le territoire national. Sont réputés frontaliers au sens du droit EEE les travailleurs qui occupent un emploi sur le territoire d'un Etat Partie mais ont leur domicile sur le territoire d'un autre Etat Partie et y rentrent dans la règle journalièrement ou au moins une fois par semaine. Le fait de ne plus exercer d'emploi pour cause d'incapacité de travail due à un accident ou à une maladie ou pour cause de chômage involontaire n'entraîne pas le retrait de la carte de séjour. Le premier renouvellement peut tout au plus être limité à douze mois lorsque le travailleur se trouve à ce moment-là au chômage depuis plus de douze mois consécutifs. Les taxes perçues pour la délivrance et le renouvellement des cartes de séjour ne peuvent dépasser celles perçues pour l'établissement des papiers d'identité des nationaux.

Une proposition du 11 avril 1990 visant à modifier la directive no 68/360<sup>201)</sup> entend porter la validité de la carte de séjour et de son renouvellement à dix ans et à prolonger, pour les emplois de moins d'un an, le droit de séjour, à l'expiration du contrat de travail, jusqu'à épuisement des droits aux prestations de chômage. En outre, les cartes de séjour devraient être délivrées gratuitement. Cette proposition n'a pas encore été acceptée par le Conseil et il est impossible de dire si et quand elle le sera. Signalons au demeurant que cette solution reste en deça des traités d'établissement existants avec les Etats de l'AELE et de la CE qui accordent un droit de séjour illimité aux établis, même en cas de chômage.

Selon l'article 28, 3e alinéa de l'Accord EEE, des restrictions aux droits d'entrée et de séjour ne sont licites que pour des raisons d'ordre public, de sécurité et de santé publiques. La directive no 64/221 du Conseil, du 25 février 1964, pour la coordination des mesures spéciales aux étrangers en matière de déplacement et de séjour justifiées par des raisons d'ordre public,

---

201) COM (90) 108 final, JOCE no C 119 du 15.5.1990

de sécurité publique et de santé publique<sup>202)</sup> définit les principes essentiels régissant la coordination des prescriptions nationales. Cette directive, conçue au départ pour les travailleurs et les indépendants, a vu son champ d'application étendu aux ressortissants des Etats membres qui exercent leur droit de demeurer sur le territoire d'un autre Etat membre après y avoir exercé des activités salariées<sup>203)</sup> ou non salariées<sup>204)</sup>.

Il ressort de ces actes que, à l'article 28 de l'Accord EEE, les notions d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique sont des notions de droit communautaire. La Cour de justice a précisé que l'article 3 paragraphe 1 de la directive no. 64/221 engendre un effet direct en faveur des particuliers, qui peuvent dès lors l'invoquer devant les juridictions nationales<sup>205)</sup>. La jurisprudence a précisé dans ce contexte que les dérogations aux règles relatives à la libre circulation des personnes constituent des exceptions à interpréter strictement; la notion de comportement personnel contenue dans le droit communautaire exprime l'exigence qu'une mesure d'expulsion ne peut viser que des menaces à l'ordre public et à la sécurité publique qui pourraient être le fait de l'individu qui en est l'objet. Un Etat ne saurait donc invoquer des motifs de prévention générale pour expulser un ressortissant d'un Etat faisant partie de l'EEE<sup>206)</sup>. La notion d'ordre public de l'article 28 paragraphe 3 de l'Accord EEE suppose par ailleurs l'existence d'une menace réelle et suffisamment grave, affectant un intérêt fondamental de la société<sup>207)</sup>.

L'article 28, 3e alinéa, lettre d de l'Accord EEE donne au travailleur le droit de demeurer sur le territoire d'un Etat de la Communauté ou de l'AELE après y avoir exercé un emploi. Le Règlement no 1251/70 de la Commission, du 29 juin 1970, relatif au droit des travailleurs de demeurer sur le territoire d'un Etat membre après y avoir occupé un emploi<sup>208)</sup> concrétise ce droit. Il est acquis d'abord pour le travailleur qui cesse son activité parce qu'il a atteint

---

202) Directive no 64/221, du 25.2.1964 (JOCE no 56 du 4.4.1964, p. 850 / Accord EEE, annexe V)

203) Directive no. 72/194, du 18.5.1972 (JOCE no. L 121 du 26.5.1972, p. 32/Accord EEE, annexe V)

204) Directive no. 75/35, du 17.12.1974 (JOCE no. L 14 du 20.1.1975, p. 14/Accord EEE, annexe V)

205) CJCE, arrêt du 4.12.1974, aff. 41/74, Van Duyn, Rec. 1974, p. 1337

206) CJCE, arrêt du 26.2.1975, aff 67/74, Bonsignore, Rec. 1975, p. 297

207) CJCE, arrêt du 27.10.1977, aff. 30/77, Bouchereau, Rec. 1977, p. 1999

208) Règlement no 1251/70 de la Commission, du 29 juin 1970, relatif au droit des travailleurs de demeurer sur le territoire d'un Etat membre après y avoir occupé un emploi (JOCE no L 142 du 30.6.1970, p. 24/Accord EEE, annexe V)

l'âge de la retraite, s'il a travaillé dans le pays en question durant les douze derniers mois et y a résidé de manière continue depuis trois ans ou moins. En jouit également le travailleur contraint de cesser son activité pour cause d'incapacité permanente de travail. Peut s'en prévaloir enfin le travailleur qui, après avoir résidé et travaillé depuis trois ans dans un pays, prend un emploi en qualité de frontalier dans un Etat Partie voisin mais rentre régulièrement à son domicile. Ce droit de demeurer s'étend aux membres de la famille et peut être invoqué dans un délai de deux ans à compter du moment où il a pris naissance. Durant ce laps de temps, l'ayant droit peut quitter le territoire du pays membre sans perdre son droit d'y demeurer.

Dispositions transitoires: La période transitoire maximale de cinq ans convenue avec la CE et les autres Etats de l'AELE (de l'entrée en vigueur du traité au 31 décembre 1997) aura les effets suivants pour les travailleurs<sup>209</sup>:

- La Suisse pourra maintenir un système de contingentement et d'autorisations, concernant l'entrée, le séjour et l'emploi de nouveaux travailleurs, jusqu'à la fin de la période transitoire.
- Après la signature du traité, elle ne pourra plus introduire de nouvelles restrictions à l'entrée, au séjour ni à l'emploi. A l'entrée en vigueur de l'Accord, les ressortissants de l'EEE devront être mis, concernant l'accès à l'emploi, sur le même pied que les Suisses.
- Les résidents à l'année - nouvellement immigrés ou déjà présents - jouiront dès l'entrée en vigueur de l'Accord EEE de la pleine liberté de circulation selon les règles exposées plus haut. Mais la Suisse conservera, jusqu'à l'expiration de la période transitoire, la faculté de continger les titulaires d'une autorisation annuelle venant travailler pour la première fois en Suisse.
- Pour les saisonniers, la possibilité de contingentement subsistera jusqu'au 1er janvier 1998. L'obligation de quitter la Suisse à l'expiration de l'autorisation et les restrictions à la mobilité professionnelle et géographique pourront elles aussi être maintenues durant la période

---

209) Accord EEE, Protocole 15

transitoire. Cette réglementation s'appliquera par analogie aux titulaires d'autorisations de courte durée (les autorisations jusqu'à quatre mois restant, comme jusqu'ici, non contingentées). Le droit de faire venir sa famille selon les règles du droit EEE devra être accordé à partir du 1er janvier 1997. Les modalités de transformation de l'autorisation saisonnière en autorisation annuelle seront assouplies: dès l'entrée en vigueur de l'accord, un saisonnier pourra obtenir la transformation de son autorisation en permis annuel après avoir travaillé durant 30 mois (et non plus 36) pendant quatre années consécutives.

Pour les frontaliers, l'obligation de rentrer journellement à leur domicile sera maintenue jusqu'au 1er janvier 1996, après quoi elle ne sera plus qu'hebdomadaire conformément au droit EEE. Dès le 1er janvier 1995, les frontaliers recevront une autorisation sur simple présentation d'un contrat de travail. Les zones frontalières pourront subsister jusqu'au 1er janvier 1997.

#### b. Conséquences sur le plan fédéral

A l'expiration de la période transitoire, l'entrée, le séjour et l'accès au marché du travail des ressortissants de l'EEE seront régis fondamentalement par le règlement CEE no 1612/68 relatif à la libre circulation des travailleurs et la directive CEE 68/360, qui est extrêmement exhaustive. Les autorités n'auront plus la faculté de décider qui peut venir travailler en Suisse; toute personne prouvant qu'elle a un emploi aura droit à un permis de séjour valable cinq ans (sauf si le contrat dure moins d'un an). Les ressortissants de l'EEE jouiront, sur le marché du travail, de la même priorité que les travailleurs indigènes. Tous les étrangers - les saisonniers et les résidents de courte durée aussi - auront d'emblée le droit de faire venir leur famille, de changer de profession, d'emploi et de canton. Les statuts de saisonnier et de frontalier devront être abolis sous leur forme actuelle, pour les ressortissants de l'EEE, ou adaptés aux règles de la libre circulation. Les droits et les obligations qui devront être mis en oeuvre dès l'entrée en vigueur de l'Accord EEE seront ancrés dans leur principe, comme on l'a dit plus haut, dans un arrêté fédéral de portée générale. Il fixera la durée de validité et la validité territoriale des autorisations, les restrictions aux droits d'entrée et de séjour pour des motifs d'ordre public, de sécurité et de santé publiques ainsi que les règles généra-

les de procédure. Durant la période transitoire, le Conseil fédéral maintiendra fondamentalement le système d'autorisations et de contingents et libéralisera graduellement le statut des titulaires d'autorisations de courte durée, des saisonniers et des frontaliers comme arrêté dans le protocole réglant les périodes transitoires. Au terme de celles-ci, les dispositions de l'ordonnance non compatibles avec les règles de la libre circulation devront être abolies.

La libéralisation de notre politique des étrangers n'entraînera pas, comme on l'a vu, d'immigration massive des ressortissants de l'EEE. L'élimination des obstacles confèrera davantage de souplesse au marché du travail suisse. Car notre politique des étrangers actuelle freine fortement le recrutement de travailleurs étrangers, en particulier des qualifiés. De plus, le statut de saisonnier a, par le biais du mécanisme de transformation, soutenu une structure de qualification du marché du travail qui ne répond plus aux besoins notamment des branches les plus compétitives. L'adoption des règles de la libre circulation entraînera la formation d'un marché commun du travail permettant aux entreprises de recruter la main-d'oeuvre dont elles auront besoin dans toute l'Europe. Encore ne faut-il pas oublier à cet égard que la demande de travailleurs jeunes et qualifiés est très forte dans toute l'Europe. Le droit EEE sera plus souple aussi que le droit actuel pour ce qui est de l'engagement de travailleurs pour des activités saisonnières (ou de courte durée): la durée maximale du contrat de travail ne sera plus fixée rigidement à neuf mois au maximum mais dépendra de la longueur des travaux saisonniers à exécuter; la durée des autorisations pourra être modulée jusqu'à douze mois. Et toutes les branches économiques auront en principe la possibilité d'aménager des rapports de travail saisonniers ou de durée limitée.

Les mesures déjà adoptées telles que l'augmentation des contingents d'autorisations à l'année, la limitation progressive des autorisations saisonnières aux rapports de travail effectivement saisonniers et la priorité des travailleurs de l'EEE face aux travailleurs des pays tiers constituent un préalable à la libre circulation des personnes.

Avec l'abandon de l'article 9, 1er alinéa OLE<sup>210)</sup> subordonnant l'autorisation à l'obligation, pour l'employeur, d'accorder à l'étranger les mêmes conditions de rémunération et de travail en usage dans la localité et la profession qu'il accorde aux Suisses, disparaît un instrument de lutte contre le dumping social. Le principe de la liberté contractuelle vaut fondamentalement pour la fixation du salaire aussi. Hormis les quelques conventions collectives de travail avec déclaration d'extension (principalement dans la construction), il n'existe aujourd'hui en Suisse aucune prescription sur les salaires minimums et les autres conditions de travail comme par exemple le temps de travail (bien inférieur dans les faits aux temps maximums fixés dans la loi sur le travail). L'octroi de la pleine liberté de déplacement aux travailleurs, à l'expiration de la période transitoire, pourrait de ce fait avoir certaines conséquences sur le niveau des salaires et les autres conditions de travail (et inversement peut-on s'attendre à des effets favorables sur le niveau des prix). Mais ce ne sera pas forcément le cas; à preuve la disparité des niveaux de salaire entre les Etats de la Communauté. La législation sur la déclaration d'extension des conventions collectives de travail offre ici une certaine possibilité de compensation. Le droit communautaire laisse en fait à chaque Etat la faculté de prendre des mesures compensatoires pour autant qu'elles respectent le principe de non discrimination. C'est un problème sur lequel il conviendra de se pencher, parallèlement à la reprise du droit communautaire, et pour lequel il faudra rechercher des solutions par la voie législative ordinaire. Le droit communautaire pourrait de son côté imposer dans ce domaine davantage de rigueur; le Conseil a en effet présenté une proposition de directive relative au détachement de travailleurs<sup>211)</sup> visant à les mettre au bénéfice des conditions de salaire et de travail en usage sur place.

La loi fédérale du 6 octobre 1989 sur le service de l'emploi et la location de services (LSE)<sup>212)</sup> limite les possibilités de placer et de louer les services des travailleurs étrangers. Le bailleur de services ne peut engager des étrangers que s'ils jouissent du droit de changer d'emploi et de profession. Etant donné que les ressortissants des Etats Parties posséderont en principe ce droit à l'expiration des périodes transitoires, cette disposition pourra être maintenue.

---

210) RS 832.21

211) COM (91) 230 final, JOCE no C 225 du 30.8.1991, p. 6

212) RS 823.11

Les nouvelles réglementations du droit des étrangers modifieront de toute façon sa portée pour les travailleurs de l'EEE. L'obligation de placement faite aux offices du travail ne joue qu'envers les étrangers résidant en Suisse et autorisés à changer d'emploi et profession. Cette limitation des prestations des offices du travail constitue une discrimination. Elle devra en conséquence être supprimée à l'égard des ressortissants des Etats de l'EEE.

### c. Conséquences sur le plan cantonal

L'élément le plus important, dans une optique régionale, de la libéralisation de la politique suisse des étrangers sera sans conteste l'abolition - au terme de la période transitoire - du statut de saisonnier sous sa forme actuelle pour les ressortissants de l'EEE. Le droit EEE n'interdira cependant aucunement, comme on l'a vu, d'engager des travailleurs pour des activités saisonnières. Il restera toujours, comme en témoignent les expériences faites au sein de la Communauté, des travailleurs européens intéressés par ce genre d'emplois.

Pour ce qui est des cantons frontaliers, l'actuelle réglementation à l'égard des frontaliers (pas de contingentement mais priorité du travailleur indigène) permet une politique du marché du travail relativement libérale. L'ajustement du statut de frontalier au droit EEE ne devrait donc pas avoir des effets directs trop sensibles. Ce qui importe surtout pour les cantons frontaliers est que l'acquis ne se substituera pas aux actuels accords d'imposition directe. Reste cependant que les frontaliers devront bénéficier, en vertu de l'article 7, 2e alinéa du règlement no 1612/68, des mêmes avantages sociaux et fiscaux que les travailleurs nationaux (voir les remarques faites à la lettre a) à propos des "autres conditions de travail").

Dans le secteur de la formation, les "Recommandations pour la scolarisation des enfants de langue étrangère" de la Conférence suisse des directeurs de l'instruction publique du 24 octobre 1991 correspondent aux prescriptions EEE concernant la scolarisation des enfants des travailleurs migrants. La plupart des cantons ont déjà transposé ces recommandations en mesures concrètes, aussi leur mise en oeuvre à l'échelle nationale ne devrait-elle pas poser de problèmes particuliers. Seuls les cantons qui ne satisfont pas encore à ces exigences devront se mettre à la tâche sans délai.

a. L'acquis

L'article 4 de l'accord EEE, qui est le pendant de l'article 7, premier paragraphe, du traité CEE, interdit "toute discrimination exercée en raison de la nationalité" dans le domaine d'application du traité. L'article 28 de l'accord EEE, qui correspond à l'article 48 du traité CEE, arrête en outre le principe de la libre circulation des travailleurs, soit "l'abolition de toute discrimination, fondée sur la nationalité, entre les travailleurs des Etats membres, en ce qui concerne l'emploi, la rémunération et les autres conditions de travail"<sup>213</sup>).

Selon l'article 28, paragraphe 4, de l'accord EEE, le principe de la libre circulation arrêté au chiffre 1 n'est pas applicable aux emplois dans l'administration publique. D'après l'interprétation des organes de la CE (Cour européenne de justice et commission), seuls les emplois liés à l'exercice de la puissance publique ou qui sont destinés à sauvegarder les intérêts généraux de l'Etat ou d'autres collectivités publiques sont considérés comme faisant partie de l'administration publique.

Cette interprétation implique la création des différentes catégories de personnel fédéral ci-après<sup>214</sup>):

1. Secteurs de l'administration non liés à l'exercice du pouvoir souverain, qui sont soumis au principe de la libre circulation (art. 48, par. 1, du traité CEE)

Conformément à l'interprétation par les organes de la CE du paragraphe 4 de l'article 48 du traité CEE, les ressortissants des Etats signataires doivent avoir accès aux emplois de l'administration générale et paraétatique non liés à l'exercice du pouvoir souverain. Il s'agit notamment des secteurs administratifs suivants:

---

213) Accord EEE, Annexe V

214) Communication de la commission concernant le libre passage des travailleurs et l'accès aux emplois de l'administration publique des Etats membres - Action de la commission dans le domaine de l'application de l'article 48, paragraphe 4, du traité CEE (FO no C du 18.3.1988, p. 2)

- les établissements chargés de gérer et de fournir des prestations de service commerciales (transports, notamment les CFF, distribution d'énergie, postes et télécommunications, radio et télévision, etc.);
  - les établissements de santé publique;
  - l'enseignement dans les écoles publiques;
  - la recherche civile dans les instituts de recherche publics.
2. Secteurs de l'administration liés à l'exercice du pouvoir souverain, qui ne sont pas soumis au principe de la libre circulation (art. 48, par. 4, du traité CEE)

Le principe de la libre circulation ne s'applique notamment pas aux secteurs suivants de l'administration publique:

- les forces armées, la police et les autres forces de l'ordre;
- les organes chargés de l'élaboration, de l'exécution ou de l'application, voire de la surveillance des actes juridiques;
- la juridiction;
- l'administration fiscale;
- la diplomatie;
- le personnel qui peut avoir accès, de par son activité, à des secrets concernant des installations publiques (architectes, gardiens, surveillants, etc.).

La Cour européenne de justice a déclaré l'article 48 du traité CEE immédiatement applicable. La disposition s'applique dès lors à tous les Etats signataires, même si leur droit national est contraire. La Cour de justice de l'AELE ou un juge national pourrait déclarer un droit national contraire comme non compatible avec le droit de l'EEE.

b. Répercussions au niveau fédéral

1. Nationalité des agents de la Confédération

L'article 2 du statut des fonctionnaires du 30 juin 1927 (StF)<sup>215</sup> exige la nationalité suisse pour les fonctionnaires. Vu les articles 4 et 28 de l'accord EEE, il est nécessaire de légiférer: selon le traité, les emplois non liés à l'exercice du pouvoir souverain doivent également être accessibles aux ressortissants des autres Etats signataires.

Il serait contraire au traité d'autoriser l'accès aux emplois non liés à l'exercice du pouvoir souverain à des ressortissants d'autres Etats signataires en leur octroyant uniquement le statut d'employé. En effet, quiconque est autorisé à travailler en vertu de l'accord EEE a également le droit d'être traité sur un pied d'égalité en ce qui concerne les autres conditions de travail<sup>216</sup>.

Les règlements de droit national en vigueur, selon lesquels ne peuvent être élus fonctionnaires de la Confédération qu'uniquement des citoyens suisses, doivent être adaptés au droit de l'EEE.

2. Lieu de résidence obligatoire pour les agents de la Confédération

L'article 8 du statut des fonctionnaires stipule que sous réserve de dérogation, les agents de la Confédération sont tenus d'élire domicile au lieu de service. Cette disposition n'est pas contraire au droit de la CE; il n'est dès lors pas nécessaire de légiférer immédiatement dans ce domaine. La disposition concernant le lieu de résidence obligatoire ne peut cependant être maintenue que si les conditions de l'article 28, paragraphe 3, de l'accord EEE sont respectées, à savoir

- qu'elle s'applique de la même manière aux agents suisses et étrangers et

---

215) RS 172.221.10

216) Cour européenne de justice, jugement du 12.2.1974, 152/73, Sotgiu, 1974, p. 153 s., p. 162, par. 4. Voir aussi jugement du 3.6.1986, 307/84, Commission contre France, 1986, p. 1725 s., p. 1739, par. 16

- qu'elle n'entraîne pas une discrimination des employés étrangers.

L'obligation de résider au lieu de service prévue par le statut des fonctionnaires a perdu de son importance, de telle sorte qu'elle devra à l'occasion être revue, même si l'accord EEE n'impose pas cette modification; celle-ci ne doit cependant pas avoir lieu en même temps que la signature de l'accord EEE mais par le biais d'un message distinct et conjointement avec d'autres modifications du statut des fonctionnaires.

### 3. Interdiction de la grève

Ni le traité CEE ni l'accord EEE ne règlent le droit de grève. Il n'est dès lors pas nécessaire de modifier l'article 23 du statut des fonctionnaires qui interdit aux agents de la Confédération de se mettre en grève.

#### c. Répercussions au niveau cantonal

Le droit des fonctionnaires, tant cantonal que fédéral, ne doit pas être contraire aux exigences du droit communautaire, et notamment à l'interprétation qui a été faite par la Cour européenne de justice et la commission, des articles 28, paragraphe 4, de l'accord EEE et 48, paragraphe 4, du traité CEE. En premier lieu, le droit cantonal doit prévoir que les ressortissants des Etats signataires ont accès aux emplois de l'administration générale et paraétatique non liés à l'exercice du pouvoir souverain.

## 7.34 **La libre circulation des indépendants**

### a. L'Acquis

Jouiront également de la liberté de circulation les indépendants qui s'établiront dans un Etat de l'AELE ou de la CE ou qui, sans s'établir, fourniront des services transfrontaliers au sein de l'EEE. Il en ira de même des personnes qui souhaiteront obtenir une prestation de services.

La CE a édicté deux programmes généraux<sup>217)</sup> pour la mise en oeuvre de la liberté d'établissement et de la prestation de services fixant un échéancier en vue de l'élimination des restrictions à ces libertés et énumérant, à titre d'exemples, les prescriptions et les pratiques à abolir. Ces deux programmes généraux constituent eux aussi, dans la mesure où ils sont encore pertinents, des réglementations contraignantes.

Dans la structure de l'Accord EEE (qui reprend sur ce point la structure du Traité CEE), la libre circulation des indépendants est réalisée sous deux formes: le libre établissement (art. 31 ss. de l'Accord EEE, qui reprennent les art. 52 ss. CEE) et la libre prestation de service (art. 36 ss. EEE, qui reprennent les art. 59 ss. CEE).

La liberté d'établissement englobe la prise et l'exercice d'une activité économique indépendante ainsi qu la création et la gestion d'entreprises selon les réglementations du pays d'accueil applicables aux nationaux<sup>218)</sup>. Partant, la liberté d'établissement s'étend aux activités non salariées et est axée sur l'intégration durable dans l'économie du pays d'accueil. Les prescriptions de droit interne interdisant dans une mesure quelconque aux seuls étrangers de prendre et d'exercer une activité indépendante ne pourront être appliquées aux ressortissants de l'EEE. L'article 31 de l'Accord EEE est une disposition qui a un effet direct<sup>219)</sup>.

La liberté pour la prestation de services touche les prestations fournies normalement contre rémunération, limitées dans le temps et transfrontalières. Y entrent notamment les activités industrielles, commerciales, artisanales et des professions libérales<sup>220)</sup>. Elle confère au prestataire de services - et à son personnel - le droit de passer la frontière afin d'être en mesure de fournir sa prestation dans un autre Etat Partie, aux conditions prescrites par cet Etat pour ses ressortissants. La liberté pour la prestation de services a une fonction résiduaire: elle garantit que la liberté de circulation s'étend

---

217) JOCE 1962, p. 32 et 36

218) Accord EEE, annexe VIII, art. 31

219) Voir la jurisprudence de la CJCE relative à l'article 52 du Traité de Rome, en particulier: CJCE arrêt du 21.6.1974, aff. 2/74 Reyners, Rec. 1974, p. 631 ss. p. 642, paragraphes 26 à 32

220) Accord EEE, art. 36 et 37

effectivement à toutes les activités. L'article 36 de l'Accord EEE a un effet direct<sup>221</sup>).

Profitent également de la liberté de circulation des services selon l'interprétation de la Cour européenne de justice les destinataires de services (touristes<sup>222</sup>, patients<sup>223</sup>, personnes voyageant pour affaires ou études). Il peuvent se rendre librement dans un autre Etat Partie afin d'y obtenir un service.

L'entrée et le séjour des indépendants sont régis, dans la CE, par la directive no 73/148 du Conseil du 21 mai 1973 relative à la suppression des restrictions au déplacement et au séjour des ressortissants des Etats membres à l'intérieur de la Communauté en matière d'établissement et de prestation de services<sup>224</sup>). L'établi reçoit un titre de séjour valable cinq ans au moins, automatiquement renouvelable. Les interruptions de séjour ne dépassant pas six mois consécutifs, les absences pour cause d'obligations militaires n'en affectent pas la durée de validité. Les prestataires et les destinataires de services reçoivent un titre de séjour pour la durée prévue de la prestation de services. Si cette durée ne dépasse pas trois mois, un document d'entrée valable habilite à séjourner dans l'Etat en question. Pour obtenir un titre de séjour, l'indépendant doit apporter la preuve qu'il appartient à un des dits groupes. Les membres de sa famille ainsi que les parents ascendants et descendants à charge de l'indépendant ou de son conjoint jouissent du même droit de séjour. Son conjoint et ses enfants ont le droit de travailler.

De même que le règlement no 1251/70 reconnaît aux travailleurs le droit de demeurer, après avoir quitté son emploi, sur le territoire d'un Etat membre, la directive no 75/34<sup>225</sup>) habilite des indépendants ayant cessé d'exercer leur activité à demeurer sur le territoire d'un autre Etat membre.

---

221) Voir la jurisprudence de la CJCE relative à l'article 59 du Traité de Rome, en particulier: CJCE, arrêt du 3.12.1974, aff. 33/74 Van Binsbergens, Rec. 1974, p. 1299ss, p. 1311, paragraphe 27

222) CJCE, arrêt du 2.21.1989, aff. 186/87, Cowan, Rec. 1989, p. 195

223) CJCE, arrêt du 31.1.1984, aff. 286/72 et 26/83, Luisi et Carone, Rec. 1984, p. 377 ss, p. 403, paragraphe 16

224) JOCE no 172 du 28.6.73, p. 14 / Accord EEE, annexe VIII

225) Directive no 75/34 du Conseil, du 17 décembre 1974 relative au droit des ressortissants d'un Etat membre de demeurer, après qu'ils ont cessé d'exercer une activité indépendante, sur le territoire d'un Etat membre, JOCE no L 14 du 20.1.1975, p. 10 / Accord EEE, annexe VIII / FF 1992 ...)

Période transitoire : les dispositions transitoires applicables aux salariés sont valables par analogie pour les indépendants aussi : dès le début de la période transitoire de cinq ans, ils auront la possibilité - sous réserve du contingentement - de s'établir en Suisse. Les prestataires de services transfrontaliers seront autorisés à séjourner en Suisse, sans contingentement, pendant quatre mois au plus. Si la prestation de services dure plus de quatre mois, l'autorisation sera établie pour sa durée prévue, mais elle sera alors soumise au contingentement. Les mêmes règles régiront l'octroi d'autorisations aux destinataires de services, mais sans imputation de contingents.

#### b. Conséquences sur le plan fédéral

Avec la reprise totale de l'acquis dans le domaine de la libre circulation des personnes, les ressortissants de l'EEE acquerront la faculté d'exercer une activité indépendante en Suisse aux mêmes conditions que les nationaux. Les destinataires de services obtiendront un droit de séjour pour la durée de la prestation. Inversement, les citoyens suisses jouiront des mêmes possibilités dans tout l'EEE. La directive no 73/148, qui devra être transposée dans le droit suisse, fixera les modalités d'entrée et de séjour. Les nécessaires modifications à apporter à la loi fédérale du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE)<sup>226)</sup> pour la période transitoire seront édictées par l'arrêté fédéral de portée générale mentionné plus haut. Les autres adaptations interviendront par voie d'ordonnance. A l'expiration de la période transitoire, ledit arrêté fédéral sera complété ou remplacé par une nouvelle loi.

La libéralisation de la prestation de services impliquera également des ajustements de la loi fédérale du 6 octobre 1989 sur le service de l'emploi et la location de services (LSE)<sup>227)</sup>. La LSE n'autorise les agences étrangères à pratiquer le placement transfrontalier que si elles ont un siège en Suisse ou si elles collaborent avec une agence de placement ou de location de services local. De plus, seul un citoyen suisse ou un étranger titulaire d'un permis d'établissement sont habilités à assumer la direction de telles agences. La location de services de l'étranger en Suisse est interdite. Toutes ces disposi-

---

226) RS 142.20

227) RS 823.11

tions contraires à la libre prestation de services devront être revues pour l'entrée en vigueur de l'Accord EEE.

Le droit actuel réserve principalement l'exercice d'une activité indépendante aux étrangers possédant un permis d'établissement. A fin décembre 1990, la proportion d'indépendants dans la population résidente étrangère active s'élevait à environ 4 pour cent. Dorénavant, et durant la période transitoire déjà, les citoyens des Etats EEE souhaitant s'établir en Suisse auront la faculté - sous réserve du contingentement - d'y exercer une activité indépendante même si celle-ci était réservée jusqu'ici aux seuls Suisses. La fourniture de services transfrontaliers est autorisée aujourd'hui - à l'exception des activités en relation avec la construction d'ouvrages - jusqu'à concurrence de huit jours en l'espace de trois mois. Les prestataires de services peuvent également obtenir des autorisations de quatre mois sous réserve de la situation économique et du marché du travail. Ces restrictions seront supprimées durant la période transitoire déjà: les prestataires de service et leur personnel recevront dorénavant une autorisation leur permettant de séjourner en Suisse pendant quatre mois au maximum par an.

La libération de la prestation de services transfrontaliers semble la plus susceptible d'avoir des retombées économiques. La suppression des obstacles frontaliers pourrait conduire des prestataires de services étrangers moins chers à faire concurrence aux nationaux, ce qui aurait pour effet d'accélérer l'ajustement des structures dans la branche. Combien d'indépendants étrangers viendront-ils s'établir en Suisse? Impossible de le prévoir aujourd'hui. Les expériences faites dans la CE ont cependant montré que le droit d'établissement à lui seul ne déclenchait pas de grands mouvements migratoires. La diversité des situations et des conditions locales constitue un frein à la migration. L'élimination progressive des barrières dans le domaine de la reconnaissance mutuelle des diplômes (au premier chef la directive générale nouvellement entrée en vigueur sur la reconnaissance mutuelle des diplômes universitaires, cf. chiffre 7.37, reconnaissance mutuelle des diplômes professionnels) facilitera à cet égard grandement les choses aux indépendants qui souhaitent fournir des services ou s'établir dans un pays.

### c. Conséquences sur le plan cantonal

Les cantons frontaliers seront, par la force des choses, les premiers à ressentir les effets de la libéralisation des dispositions en matière de services transfrontaliers. Le trafic des services va vraisemblablement s'accroître dans ces régions surtout. La période transitoire, qui prévoit un alignement graduel sur la réglementation EEE, a justement pour but de préparer à cette nouvelle situation. Inversement, de nouvelles perspectives et possibilités s'ouvriront aux entreprises suisses d'autant plus réelles que les salaires et les prix ont, comme on sait, de toute manière tendance à se niveler dans les régions frontalières.

#### 7.35 Personnes sans activité lucrative

##### a. L'acquis

En vertu de trois nouvelles directives du 28 juin 1990<sup>228)</sup>, les ressortissants EEE n'exerçant pas d'activité lucrative peuvent également prétendre, sous certaines conditions, au droit de séjour. Ces trois directives s'appliqueront sans réserve dès l'entrée en vigueur de l'Accord EEE.

La directive no 90/366 du Conseil, du 28 juin 1990, relative au droit de séjour des étudiants<sup>229)</sup> accorde à l'étudiant un droit de séjour pour la durée de sa formation. La directive no 90/365 du Conseil, du 28 juin 1990, relative au droit de séjour des travailleurs salariés et non salariés ayant cessé leur activité professionnelle<sup>230)</sup>, accorde ce droit au retraité qui vient s'installer dans un Etat membre autre que celui dans lequel il a travaillé. La directive no 90/364 du Conseil, du 28 juin 1990, relative au droit de séjour<sup>231)</sup> l'accorde enfin à tout citoyen EEE qui n'en bénéficie pas déjà en vertu d'autres dispositions du droit EEE; ce sera notamment le cas du rentier.

Les étudiants, les retraités et autres titulaires du droit de séjour auront ainsi le droit de séjourner en Suisse et d'y vivre avec leur conjoint et leurs enfants

---

228) Accord EEE, annexe VIII

229) JOCE no L 180 du 13.7.1990, p. 30

230) JOCE no L 180 du 13.7.1990, p. 28

231) JOCE no L 180 du 13.7.1990, p. 26

à charge; à l'exception des étudiants, ils pourront y résider avec leurs ascendants à charge et ceux de leur conjoint. Sans égard à leur nationalité, conjoints et enfants auront le droit d'exercer une activité salariée, voire non salariée. Pour éviter cependant que les titulaires du droit de séjour et les membres de leur famille ne soient un fardeau pour la communauté d'accueil, le droit de séjour ne pourra s'exercer qu'à certaines conditions. Ainsi les ayants droit et les membres de leur famille devront disposer de ressources suffisantes pour ne pas tomber à la charge de l'assistance publique et bénéficier également d'une assurance-maladie couvrant l'ensemble des risques encourus durant leur séjour en Suisse. Les étudiants devront justifier en outre qu'ils sont inscrits dans un établissement dûment reconnu (université ou école professionnelle) pour y suivre, à titre principal, une formation professionnelle. Une autorisation de séjour sera délivrée aux étudiants et renouvelée en principe chaque année; pour leur part, les rentiers et autres ayants droit recevront une autorisation de séjour, renouvelable, établie en principe pour cinq ans. Le droit de séjour prendra fin lorsque les bénéficiaires de ce droit ne répondront plus à ces conditions.

#### b. Conséquences sur le plan fédéral

Les trois directives du 28 juin 1990 étendent donc le droit d'obtenir une autorisation de séjour à de nouvelles catégories de ressortissants EEE.

Les Suisses bénéficieront d'un traitement similaire dans les pays de l'EEE, ce qui représentera un avantage considérable pour les étudiants. Par ailleurs le droit de séjour généralisé permettra à ceux de nos compatriotes qui le souhaitent de résider dans un pays limitrophe tout en travaillant en Suisse.

Le coût de la vie relativement élevé en Suisse et les possibilités d'extension limitées du parc immobilier influenceront nécessairement sur la décision que prendront les personnes de venir s'établir en Suisse sans y exercer d'activité lucrative. Il n'y a pas lieu de s'attendre à un afflux important de ces personnes.

c. Conséquences sur le plan cantonal

A l'heure actuelle, le nombre des étrangers sans activité lucrative est limité par l'exigence de conditions personnelles plus sévères que celles prévues par l'Accord EEE. Toutes conditions réunies, le canton peut encore refuser l'autorisation de séjour en vertu du pouvoir d'appréciation que lui confère l'article 4 de la LSEE.

En vertu de l'Accord EEE, le ressortissant EEE bénéficiera directement d'un droit de séjour sans activité lucrative dès lors qu'il disposera d'une assurance maladie et de moyens d'existence suffisants.

Le protocole no. 29 sur la formation professionnelle, qui souligne la volonté des parties contractantes de renforcer leur coopération en vue de favoriser le déplacement des jeunes à l'intérieur de l'EEE, précise cependant que le droit de résidence des étudiants découlant des dispositions pertinentes de l'Accord EEE (voir notamment la directive no. 90/366, qui sera applicable dès l'entrée en vigueur de l'Accord EEE) ne préjuge pas les possibilités pour chaque partie contractante d'appliquer aux étrangers les taxes existant au moment de l'entrée en vigueur de l'Accord.

En conséquence, l'Accord EEE n'obligera pas cantons et les établissements universitaires et d'éducation qui y sont situés de modifier leur pratique en la matière. Les étudiants suisses ne pourront par conséquent pas non plus se prévaloir d'un traitement non discriminatoire par rapport aux nationaux dans les établissements correspondants situés sur le territoire des autres pays formant l'EEE.

Les étudiants se déplaçant sous le couvert du programme ERASMUS bénéficieront, à partir du 1er janvier 1993, d'un traitement non discriminatoire à raison de la nationalité (art. 81, lettre d de l'Accord, voir ci-dessous, chiffre 7.99, Education et jeunesse).

a. L'acquis

L'article 29 du traité EEE (art. 51 EEE) règle les mesures dans le domaine de la sécurité sociale pour autant qu'elles soient jugées nécessaires à l'établissement du libre passage des salariés, des indépendants et à celui des membres de leurs familles. Ce faisant, la disposition cite deux obligations de principe telles qu'elles figurent dans le traité de la CEE. D'après ces dernières, les périodes d'assurance accomplies selon la législation d'autres états cosignataires du traité doivent être prises en compte pour l'acquisition du droit à des prestations de chaque assurance ainsi que pour le calcul des prestations de ladite assurance (let. a) et garantir les prestations aussi longtemps que l'ayant droit habite dans l'un des états contractants (let. b). Pour les instructions de détail y relatives, il est renvoyé à l'annexe VI du traité EEE.

Cette annexe contient essentiellement les règlements en vigueur No 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 leurs familles qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté<sup>232)</sup> - règlement du droit matériel - et No 574/72 du Conseil du 21 mars 1972 sur l'application du règlement No 1408/71<sup>233)</sup> - Directives pour la procédure. Ces deux règlements sont directement applicables. Leur but consiste à coordonner entre eux les différents systèmes de sécurité sociale de chaque état cosignataire du traité afin d'éviter que les ressortissants de ces pays ayant une activité professionnelle et les membres de leur famille ne soient doublement assurés ou qu'ils n'aient à subir des lacunes dans la couverture de leur assurance, du fait qu'ils ne résident pas dans le pays où ils travaillent ou qu'ils transfèrent leur lieu de travail ou de résidence dans un autre état du traité. Les règlements poursuivent le même but que les conventions bilatérales de sécurité sociale et les accords administratifs tout en étant structurés de la même façon. Ils remplacent en principe les conventions de sécurité sociale existant entre les états membres pour les personnes protégées. Les conventions déjà existantes ne s'appliquent que dans la mesure où leur domaine

---

232) Feuille officielle No L 149 du 5.7.1971, p. 2 / Traité EEE, annexe VI

233) Feuille officielle No L 74 du 27.3.1972, p. 1 / Traité EEE, annexe VI

d'application est plus étendu que celui du règlement No 1408/71 ou du règlement No 574/72 (voir encore à ce sujet lettre b).

Les règlements portent sur les secteurs maladie et maternité, invalidité, vieillesse, décès (prestations de survivants), accidents du travail et maladies professionnelles, chômage et allocations familiales. Le règlement No 1408/71 est en principe valable pour tous les ressortissants des états de l'EEE, qui sont assurés dans le cadre des systèmes de sécurité sociale mis en place pour les salariés, comme il ressort de son préambule. Dans ce contexte, il peut être également applicable aux indépendants<sup>234</sup>). Le règlement prévoit pour l'essentiel ce qui suit:

- Les ressortissants d'un autre état membre doivent être traités par les assurances de chaque état comme ses propres citoyens (art. 3 al. 1).
- Les prestations en espèces d'invalidité, de vieillesse et de décès (à l'exception de certaines prestations particulières indépendantes de la cotisation) de même que les rentes en cas d'accident et de maladies professionnelles doivent être versées aux bénéficiaires dans un autre état membre de la même façon que dans le pays d'origine (art. 10 al. 1).
- L'assurance tous risques s'aligne en principe seulement sur la législation d'un état (art. 13 al. 1).
- Lors de maladie ou d'accident à l'étranger, les soins, respectivement le traitement thérapeutique, sont garantis par l'assurance de cet état selon la législation qui y est applicable, mais pour le compte de l'assurance compétente ("Entraide du point de vue prestations", art. 19 - 36, 55 et 63).
- Les périodes d'assurance accomplies dans un autre état membre sont à décompter de la même façon que dans le pays d'origine pour l'affilia-

---

234) Modification du règlement No 1408/71 par le règlement No 1308/81 du Conseil du 12.5.1981 afin d'étendre aux indépendants et aux membres de leur famille les systèmes de sécurité sociale applicables aux salariés et à leurs familles qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté (Feuille officielle No L 143 du 29.5.1981, p. 1).

tion à une assurance ainsi que pour la naissance du droit aux prestations (art. 9 al. 2, art. 18, 45, 57, 67, 72).

- On doit prendre en compte les périodes passées à l'étranger pour le calcul des rentes; chaque état versera, soit une rente au prorata, soit une rente en tous cas égale ou plus élevée calculée selon la législation nationale (art. 46).

De leur côté, des annexes sont ajoutées aux règlements. Dans les annexes au règlement No 1408/71 les dispositions sont complétées, si besoin est, de façon à pouvoir être appliquées pour chacun des états. Les annexes au règlement No 574/72 en revanche règlent des questions purement formelles. Outre les deux règlements mentionnés, qui incluent les règles de coordination, les différentes prescriptions d'harmonisation de la CE se rattachent également à l'aquis dans le domaine de la sécurité sociale. Lesdites prescriptions ayant pour objet l'égalité de traitement entre hommes et femmes, elles seront traitées à ce titre au chiffre 7.111.

#### b. Répercussions sur le plan fédéral

A l'heure actuelle, la Suisse est liée par des conventions de sécurité sociale bilatérales à tous les états de la CE sauf l'Irlande et à tous les états de l'AELE sauf l'Islande. Ces conventions s'appliquent aux réglementations en matière d'AVS/AI, d'assurance-accidents obligatoire, et le plus souvent aussi à la réglementation fédérale en matière d'allocations familiales. Certains règlements sur l'assurance-maladie viennent s'y greffer. Nos conventions fondées, pour la plus grande part, sur les mêmes principes que le règlement No 1408/71 permettent d'ores et déjà de réaliser spécialement le principe du traitement égalitaire des ressortissants des états partenaires et des citoyens suisses. Ledit règlement prévoit cependant partiellement des réglementations plus globales que notre droit conventionnel bilatéral. Ainsi, d'après le règlement, des limitations du traitement égalitaire ne sont notamment plus possibles. Cela vaut en principe également pour les paiements de prestations à l'étranger.

Les deux règlements remplacent les conventions internationales dans leur domaine d'application pratique et personnel, comme il est expressément

mentionné pour le règlement 1408/71 à l'article 6 dudit règlement. Cependant même dans un EEE, l'on peut imaginer des situations, dans lesquelles le preneur d'assurance concerné serait mieux placé si l'on utilisait les conventions déjà existantes au lieu des règlements No 1408/71 ou No 574/72. La situation défavorable provoquée de cette manière irait à l'encontre de l'article 29 du traité sur l'EEE et en outre, contrairement aux déclarations communes des partenaires contractuels, elle dominerait le rapport entre le traité sur l'EEE et les conventions existants. En effet, une personne ne devrait pas perdre les droits aux prestations de sécurité sociale qui avaient pris naissance dans un état, simplement parce qu'elle a exercé son droit de libre passage<sup>235</sup>). Il s'ensuit que le traité sur l'EEE permet, à la différence de l'article 6 du règlement No 1408/71 d'appliquer une convention qui existe déjà, si cela permettrait au preneur d'assurance concerné de se trouver dans une situation plus favorable<sup>236</sup>). Vous trouverez au chapitre 9.2 en haut (politique sociale) une représentation générale du rapport entre le traité sur l'EEE et les conventions internationales existant déjà.

#### Remarques sur chaque loi

1. Loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS)<sup>237</sup>

Les principes établis par le règlement no 1408/71 influencent les rentes extraordinaires et les allocations pour impotents. Les rentes extraordinaires sont allouées d'après le droit national uniquement à des citoyens suisses (et à ceux qui leur sont assimilables d'après une convention de sécurité sociale) ayant le domicile et le lieu de séjour en Suisse. Les articles 3 alinéa 1 et 10 alinéa 1 du règlement No 1408/71 sont applicables; il en découle que ces prestations, comme pour les citoyens suisses, doivent être accordées sans délai de carence et exportées dans les autres états de l'EEE. Afin d'éviter de devoir exporter ces prestations, c'est dès maintenant qu'il faut abroger le droit aux prestations extraordinaires avec limitations de revenu prévu par la LAVS, sans attendre la 10e révision de l'AVS pour le faire. La suppression

---

235) C.J.C.E., arrêt du 21.10.1975, aff. 24/75, Petroni, Recueil 1975, p. 1149 s., p. 1161, paragraphe 16

236) C.J.C.E., arrêt pas encore publié du 7.2.1991, aff. C. 227/89, Rönfeldt, paragraphe 26 et 29

237) RS 831.10

de ces rentes sera compensée par les prestations complémentaires à l'AVS/AI.

Il faudrait également exporter les prestations pour impotents. Pour éviter ceci, nous prévoyons de les supprimer dans la LAVS (et la LAI) et d'utiliser en lieu et place des prestations correspondantes dans le système des PC. Les mêmes prestations qu'aujourd'hui seraient versées et les mêmes critères (pas de prise en compte des revenus) seraient déterminants.

L'assurance facultative (AF) qui selon l'article 2 LAVS est ouverte aux citoyens suisses établis à l'étranger, en vertu du principe de l'égalité de traitement, serait ouverte également aux ressortissants des états de l'EEE.

Déjà dans les premières années de l'AF il a été constaté que la solidarité ne règne pas comme on l'avait espéré parmi les suisses de l'étranger. Les concitoyens de meilleure condition sociale renoncent, dans la règle, à s'affilier à l'AF, parce qu'ils doivent envisager des cotisations de solidarité. En revanche tous ceux qui peuvent compter sur les prestations de solidarité des assurés obligatoires auraient avantage à s'affilier. Dans l'AF environ 35 millions de francs de cotisations ont été encaissés en 1990, tandis que des prestations pour un montant d'environ 391 millions de francs ont été distribuées aux Suisses de l'étranger (rapport 1:7). Etant donné qu'aujourd'hui déjà on a constaté que le comportement des citoyens suisses était sélectif en matière d'affiliation, il ne faut pas s'attendre à ce que les citoyens d'autres états de l'EEE ou de la CE se comportent différemment. Pour pouvoir lui verser les prestations auxquelles il a droit, il faudrait ainsi mettre à la disposition de chaque assuré facultatif un montant multiple de celui des cotisations qu'il aura versées. Même si moins de 1% du cercle des assurés potentiels s'affilieraient à l'AF, les conséquences financières se chiffreraient en milliards. Celles-ci devraient être supportées par l'ensemble des assurés obligatoires et par les pouvoirs publics. En outre, une nouvelle forme d'organisation pour l'exécution de l'AF devrait être trouvée. Les représentations suisses à l'étranger, qui se chargent de cette tâche à l'heure actuelle, ne pourraient plus le faire à l'avenir.

Si l'on considère les suites financières à peine estimables de l'EEE sur l'AF et le changement de signification de cette dernière à l'heure actuelle, nous

pensons que le moment est venu de changer l'article 2 LAVS dans le sens qu'aucun nouvel affilié à l'AF ne sera plus admissible (épuisement). Les suisses de l'étranger qui veulent maintenir leur couverture d'assurance suisse ont aujourd'hui - par opposition à l'année 1948 - plus de possibilités en ce qui concerne une prévoyance individuelle. De même, la plupart des états étrangers disposent de systèmes d'assurances sociales bien élaborés. Plus de 20 d'entre eux ont adhéré à une convention de sécurité sociale avec la Suisse.

Toutes les modifications proposées n'ont pas de répercussions financières pour la Confédération; il faut s'attendre en tout et pour tout à ce que la modification du mode de calcul des rentes partielles (calcul au prorata pur au lieu d'une pondération différentielle des taux de cotisations) exigée par l'EEE entraîne des frais supplémentaires d'environ 7,5 millions de francs.

## 2. Loi fédérale du 19 juin 1959 sur l'assurance-invalidité (LAI)<sup>238)</sup>

Ce qui a été dit pour l'AVS est valable pour les rentes extraordinaires, les allocations pour impotents ainsi que l'AF et le nouveau mode de calcul des rentes partielles. Les adaptations n'ont pas d'incidence financière pour la Confédération à l'exception du nouveau mode de calcul des rentes partielles (frais supplémentaires estimés à environ 3 mio fr.). Les quarts de rentes pour un degré d'invalidité entre 40 et 50% et, dans les cas pénibles, peuvent être versés comme demi-rentes, seraient soumis à l'exportation aux termes de l'article 10, alinéa 1 du règlement No 1408/71. Ceci est problématique bien que les articles 51 et 52 du règlement 574/72 permettront qu'un contrôle administratif ou médical soit exécuté par l'état de résidence pour un autre état. L'instruction du cas pour un degré d'invalidité inférieur à 50 % à l'étranger exige de toutes façon un appareil administratif très coûteux et disproportionné pour des montants de rentes très modestes (5 francs par ex.). Des états étrangers n'allouent pas encore de rente pour ce degré d'invalidité. En outre, la population indigène co-financerait, au moyen de la participation de l'Etat, 50% des dépenses relatives à cette exportation. Nous proposons comme remède de renoncer à allouer une rente AI pour un degré d'invalidité inférieur à 50%. Seulement 3'800 rentiers la perçoivent actuellement. Cette

---

238) RS 831.20

mesure devrait entraîner pour la Confédération un allègement estimé à 7,5 millions de francs.

3. Loi fédérale du 19 mars 1965 sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (LPC)<sup>239)</sup>

Les conventions d'assurance sociale en vigueur ne se rapportent pas aux PC (exception: convention avec le Liechtenstein); il n'existe pas d'obligation au traitement égalitaire. Les étrangers doivent avoir séjourné 15 ans au moins en Suisse directement avant de déposer la demande de prestation complémentaire (délai de carence). A l'avenir, l'article 3 alinéa 1 du règlement No 1408/71 mettra sur un pied d'égalité les suisses et les ressortissants d'autres états de l'EEE, ces derniers n'ayant plus à remplir la condition du délai de carence s'ils revendiquent des PC en Suisse. D'après l'article 10 alinéa 1 du règlement, les prestations en espèces en cas de vieillesse, d'invalidité et pour les survivants doivent en principe également être versées si une personne habite un autre état de l'EEE. Jusqu'il y a peu, aucune exception n'était admise dans le droit de la CE. L'obligation de verser des prestations à l'étranger aurait donc concerné les PC également. Pendant les négociations on a cependant concédé à la Suisse le droit de renoncer à une exportation des PC durant un délai transitoire de 3 ans, pour lui permettre de régler ses problèmes y relatifs d'une manière satisfaisante. A l'issue des négociations, le règlement No 1408/71 a été modifié. Cette modification permet d'exclure des paiements à l'étranger les prestations en espèces telles que les PC (article 10a al. 1). Les négociations qu'il faudra encore mener pour l'application de cette modification aux PC devraient être envisagées comme une simple formalité. On peut toutefois s'attendre à un résultat positif. Du point de vue financier, la Confédération doit compter avec un surcoût évalué à environ 2,5 millions de francs en raison de la suppression du délai de carence de 15 ans.

---

239) RS 831.30

4. Loi fédérale du 25 juin 1985 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP)<sup>240)</sup>

Le domaine d'application du règlement No 1408/71 se limite à la prévoyance professionnelle minimale obligatoire. Si un assuré veut poursuivre de son plein gré sa prévoyance au terme du rapport de travail, il doit être assuré au moins depuis 6 mois aux termes de l'article 47 de la LPP. La nouveauté résiderait dans le fait que les périodes d'assurance accomplies dans l'EEE devraient être prises en compte<sup>241)</sup>. Il s'ensuivrait qu'à l'avenir l'appareil administratif en serait alourdi avec les répercussions financières que cela entraîne. Il faut donc renoncer à la durée d'assurance minimum. D'après la LPP, les prestations d'assurance sociale étrangères peuvent actuellement être entièrement décomptées. A l'avenir, il faudra observer lors de ce décompte, les dispositions en vigueur du règlement No 1408/71 (art. 46 al. 3). L'art. 10 alinéa 2 du règlement No 1408/71 implique que la possibilité de paiement en espèces de la prestation de libre passage prévue à l'article 30 al. 2 let. a de la LPP ne pourra plus être utilisée au moment où l'assuré quittera la Suisse mais seulement lorsqu'il quittera le territoire communautaire. A cause de cette restriction des polices et des comptes de libre passage doivent être établis en plus grand nombre. Cela entraînera par conséquent pour l'administration un surcroît de travail. Il faudra en outre admettre pour le secteur hors obligatoire également des organes de contrôle et des experts pour les institutions de prévoyance de l'EEE en vertu de la première directive No 79/267 du Conseil du 5 mars 1979 visant à coordonner les dispositions administratives et légales sur l'admission et la pratique de l'assurance directe et de la seconde directive No 90/619 du Conseil du 8 novembre 1990 visant à coordonner les dispositions administratives et légales pour l'assurance directe (assurance-vie) et à alléger effectivement la pratique de la libre circulation des services pour autant qu'ils remplissent les conditions visées à l'article 53 alinéa 4 LPP. Il en va de même pour les institutions de l'EEE qui souhaitent agir en tant qu'institutions de prévoyance enregistrées (art. 48 LPP). L'institution supplétive (art. 60 LPP) est désignée comme office de liaison au sens de l'appendice 4 du règlement No 574/72. Sur les quelques 20 millions de francs

---

240) RS 831.40

241) Art. 9 al. 2 du règlement 1408/71

de frais administratifs découlant des mesures présentées, 10 millions de francs iront à la charge de la Confédération.

5. Loi fédérale du 13 juin 1911 sur l'assurance-maladie (LAMA)<sup>242)</sup>

Les conventions bilatérales de sécurité sociale se limitent en général à faciliter le passage d'une assurance à une autre. C'est uniquement avec la République fédérale allemande qu'il existe une réglementation portant sur une entraide limitée dans l'assurance-maladie, (Deuxième Convention complémentaire du 2 mars 1989<sup>243)</sup>, en vigueur depuis le 1er avril 1990). Le règlement No 1408/71 prévoit une assistance allant dans ce sens mais plus étendue dans le rapport entre tous les pays concernés.

Il conviendra de créer l'infrastructure administrative chargée de l'entraide en matière de prestations. L'entraide consistera: a) à avancer, en Suisse, des prestations en nature aux ressortissants de l'Espace économique européen et aux membres de leur famille, puis à se faire rembourser par les institutions étrangères compétentes; b) à rembourser aux institutions étrangères compétentes des prestations en nature avancées, dans un Etat de l'Espace économique européen, aux ressortissants suisses et aux membres de leur famille.

Afin de disposer d'une base légale, nous introduirons dans la LAMA un nouvel article: a) qui donnera au Conseil fédéral le mandat d'exécuter le règlement 1408/71 et, notamment, la compétence de confier cette tâche à une institution d'assurance sociale existante; b) qui réglera le financement des frais occasionnés par l'entraide. Ces frais sont difficiles à estimer, mais devraient se situer dans un ordre de grandeur de 5 millions de francs au total par année. Les frais financiers (environ la moitié du total des frais) seront à la charge de la Confédération. A cet égard, il convient de souligner que le coût total de l'entraide en matière de prestations avec l'Allemagne atteint plus d'un demi-million de francs par année et que les frais financiers représentent environ la moitié de cette somme.

---

242) RS 831.10

243) RS 1990.492

6. Loi fédérale du 20 mars 1981 sur l'assurance-accidents (LAMA)<sup>244)</sup>

Le règlement No 1408/71 apporte par rapport aux réglementations existantes des conventions de sécurité sociale bilatérales certaines modifications pour le dédommagement de maladies professionnelles avec des expositions dans différents pays. Une adaptation au plan de la législation suisse n'est toutefois pas nécessaire. Au reste, les dispositions du règlement correspondent pour l'essentiel aux principes de la réglementation prévus par les conventions.

Du point de vue financier et des prestations, la prise en compte de l'acquis ne pose pas de problèmes importants. En ce qui concerne l'entraide en matière de prestations, la solution actuelle (cette tâche est confiée à la CNA aux termes de conventions bilatérales de sécurité sociale) peut être maintenue: les frais occasionnés par cette entraide sont de l'ordre de 200'000 francs par année et sont supportés, pour l'heure, par les assureurs.

7. Loi fédérale du 20 juin 1952 sur les allocations familiales dans l'agriculture (LFA)<sup>245)</sup>

Une réglementation fédérale existe uniquement pour l'agriculture. Les conventions de sécurité sociale s'y limitent en général à l'obligation d'un traitement égalitaire pour les citoyens et les étrangers. D'après la LFA, les petits paysans et les salariés agricoles perçoivent des allocations pour enfants, la dernière catégorie recevant en plus des allocations de ménage. Les conditions ouvrant droit aux allocations pour enfants sont les mêmes pour les enfants vivant en Suisse que pour ceux vivant à l'étranger. Le droit aux allocations de ménage ne subsiste aujourd'hui que si le salarié agricole étranger séjourne en Suisse avec sa famille (art. 1 al. 3 LFA).

L'article 73 alinéa 1 du règlement No 1408/71 met sur un pied d'égalité la Suisse et les autres états de l'EEE. Il s'ensuit que les allocations familiales doivent être versées à un salarié agricole étranger travaillant en Suisse, même si sa famille séjourne dans un autre état de l'EEE.

---

244) RS 832.20

245) RS 836.1

L'octroi d'allocations de ménage à des étrangers de l'EEE entraîne pour la LFA un surcroît de dépenses de l'ordre de 2 millions de francs environ, qui seront à supporter pour 2/3 par la Confédération et 1/3 par les cantons.

8. Loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (LACI)<sup>246)</sup>

En matière d'assurance-chômage, le principe de la totalisation des périodes d'assurance ou d'emploi, ainsi que celui de l'exportation des prestations ne sont pas incompatibles avec notre système. La totalisation est d'ailleurs pratiquée dans le cadre d'accords internationaux concernant l'assurance-chômage ou la sécurité sociale des bateliers rhénans. Nous connaissons également une dispense de contrôle pour le chômeur recherchant un emploi à l'étranger, qui équivaut en pratique à l'exportation des prestations. La reprise de l'acquis exige donc que l'application de ces deux principes soit généralisée<sup>247)</sup>. Ainsi, l'exportation des prestations d'assurance-chômage devra être étendue à trois mois au maximum, dans l'hypothèse où un assuré se rend à l'étranger pour y chercher un nouvel emploi; le contrôle du chômage étant organisé par l'Etat dans lequel il se rend. Une libre circulation des chômeurs n'est pas prévue.

Une rétrocession partielle des cotisations des travailleurs saisonniers est effectuée, pendant la période transitoire relative à la libre-circulation des personnes, en faveur de leur Etat de résidence (env. 15 mio de francs suisses par an). Cette mesure transitoire est rendue nécessaire par le fait que le droit public suisse ne permet pas aux saisonniers de rester en Suisse au terme de leur autorisation de séjour, ce qui est contraire au droit communautaire; celui-ci prévoit en effet une sorte de droit d'option, c'est-à-dire le choix pour le saisonnier de rester dans l'Etat où il a travaillé ou de retourner dans l'Etat de résidence pour y chercher un nouvel emploi. Une rétrocession partielle des cotisations se justifie aussi parce que le risque de chômage pendant l'entre-saison est le plus souvent supporté par l'Etat de résidence du saisonnier, lequel n'a pas le droit de rester en Suisse durant cette période pour y rechercher un emploi.

---

246) RS 837.0

247) articles 67, resp. 69 du règlement no. 1408/71

## c. Répercussions sur le plan cantonal

### 1. Prestations complémentaires

Les prestations complémentaires sont financées aux trois quart par les cantons. Comme nous l'avons exposé sous lettre b chiffres 1 et 2, le droit aux allocations pour imposables respectivement à des rentes extraordinaires avec des limites de revenu qui figure dans la LAVS et la LAI doit être aboli en faveur de prestations dans le cadre du système des PC. A l'heure actuelle pour alléger les charges des cantons on examine la façon de soulager ces derniers dans le secteur de l'AVS.

### 2. Assurance-maladie (assujettissement obligatoire et tarifs)

En vertu de la disposition du règlement No 1408 /71 sur le traitement égalitaire les règlements cantonaux d'assurance obligatoire pour des salariés étrangers ne sont plus applicables aux ressortissants des états de l'EEE.

La réglementation d'entraide en matière de prestations mentionnée sous lettre b, chiffre 5 (LAMA) contient entre autres une protection tarifaire pour les membres d'assurances étrangères qui sont traités en Suisse. Le cas échéant, des adaptations cantonales dans ce domaine pourraient s'avérer opportunes si la structure tarifaire l'exigeait.

Dans le domaine tarifaire, l'état réel légal conclusion des conventions tarifaires sur le plan cantonal ne subira pas de modifications. Il se pourrait toutefois, en fait, que le poids accordé à chacun des partenaires tarifaires subisse des glissements et ce à cause de l'augmentation du jeu de la concurrence dans le secteur médical due à l'abolition des discriminations et la libéralisation de l'accès au marché.

### 3. Allocations familiales

Tous les cantons possèdent une législation en matière d'allocations familiales. Ces législations ne sont pas saisies par les conventions bilatérales de sécurité sociale (à l'exception des réglementations des cantons de St-Gall et des Grisons figurant dans les accords avec le Liechtenstein). D'après ces législa-

tions sont versées sous la dénomination générale "d'allocations familiales" selon le canton indifféremment soit des allocations de naissance, des allocations pour enfants ou des allocations de formation. Le bénéfice de la prestation est en principe étroitement lié à l'activité lucrative. Certains cantons ont des réglementations spéciales pour les enfants des ayant droits qui vivent à l'étranger. Ces allocations elles aussi, à l'exception des allocations de naissance existant dans 11 cantons, énumérées exceptionnellement dans l'annexe II du règlement No 1408/71, doivent être garanties pour des enfants vivant à l'étranger comme pour ceux qui vivent en Suisse. Il faut compter à l'avenir que les allocations familiales découlant des lois cantonales occasionneront des frais supplémentaires peu importants, qu'il n'est pas possible de chiffrer d'une manière précise.

#### 4. Assistances maternité et parentale

Quelques cantons prévoient dans le cas de maternité des prestations à la mère ou aux parents. Elles sont formées systématiquement sur le modèle des PC; elles ne sont garanties que lorsqu'un certain plafond de revenu n'est pas dépassé. Toutes les réglementations cantonales exigent que la mère ou le père vivent dans le canton concerné.

Puisqu'elles sont en rapport avec la maternité, les prestations entrent dans le champ d'application des règlements de la CE. Cela entraînerait que les ressortissants de l'EEE, dans la mesure où ce n'est pas encore le cas, devraient être mis sur un pied d'égalité avec les citoyens suisses.

#### 5. Prestations cantonales de chômage

17 cantons prévoient une aide pour les chômeurs ayant épuisé leur droit aux indemnités fédérales. Pour quelques cantons, l'assuré doit avoir été domicilié pendant un certain temps dans le canton avant d'avoir droit aux prestations. Dans ce cas, la reprise de l'Acquis implique que les périodes de domicile à l'intérieur de l'EEE soient prises en compte. Par ailleurs, les prestations cantonales devront être exportées aux mêmes conditions et dans la même mesure que les prestations fédérales.

Par une modification du Règlement (CE) 1408/71, les prestations telles que l'aide cantonale aux chômeurs (prestations dites non-contributives) peuvent être exclues du champ d'application de ce Règlement, respectivement de l'obligation d'exporter les prestations. Une éventuelle application de cette modification aux prestations cantonales d'aide aux chômeurs devra encore être négociée.

#### d. Répercussions sur les Suisses de l'étranger

##### 1. L'assurance-vieillesse survivants et invalidité facultative (AVS/AI)

Selon la loi actuelle sur l'AVS/AI, les Suisses domiciliés à l'étranger ont la possibilité d'adhérer à l'AVS/AI facultative (AF). Vu les conséquences financières d'une ouverture de celle-ci aux ressortissants de l'EEE, elle devra toutefois être abrogée sous sa forme actuelle. Seules les personnes ayant déjà adhéré à l'AVS continueront à être assurées. En plus des dispositions du droit européen, du système social en vigueur dans leur pays de domicile ainsi que d'une éventuelle convention déjà existante entre la Suisse et leur pays de domicile, les Suisses de l'étranger qui souhaiteraient maintenir une assurance en Suisse, devront s'assurer par le biais d'une assurance privée.

Une solution alternative est déjà à l'étude auprès des offices compétents et devrait aboutir à une collaboration avec le secteur privé et permettre aux Suisses de l'étranger de s'assurer de manière avantageuse en Suisse. Les dispositions de la loi sur l'assistance des Suisses de l'étranger du 21 mars 1973<sup>248)</sup> resteront en vigueur.

##### 2. La prévoyance professionnelle

La prévoyance professionnelle facultative est également accessible aux Suisses de l'étranger, mais elle est liée à l'AVS/AI suisse. Si l'AVS/AI facultative est abrogée, seules les personnes ayant déjà adhéré à la prévoyance professionnelle seront assurées.

---

248) RS 852.1

### 3. L'assurance-chômage

Les Suisses de l'étranger sont assurés avec dispense des cotisations, lorsque de retour en Suisse après un séjour de plus d'une année, ils peuvent apporter la preuve d'une activité professionnelle salariée à l'étranger, d'une durée de 6 mois complets au moins, au cours des deux dernières années. Cette disposition n'est toutefois pas applicable aux Suisses de l'étranger qui ont habité dans plusieurs pays de l'EEE, puisque le droit européen prévoit de tenir compte des périodes de cotisation dans l'ensemble des pays des Etats de l'EEE, mais que cette totalisation n'est, pour le moment, pas reconnue par la loi suisse.

A l'avenir, conformément au traité de l'EEE, les Suisses de l'étranger qui ont séjourné dans plusieurs pays de l'EEE pourront bénéficier de la totalisation des périodes de cotisations. Au cas où la personne en question serait déjà au chômage lors de son émigration à l'étranger, elle pourrait aussi bénéficier d'un certain droit à l'exportation de son assurance chômage. (Ce principe n'est actuellement pas encore reconnu par la loi suisse.) L'assurance chômage versera donc les prestations chômage à l'étranger pendant trois mois au maximum, dans l'hypothèse où l'assuré se rend à l'étranger pour y chercher un nouvel emploi. Le contrôle du chômage serait effectué par l'Etat dans lequel le chômeur se rend.

### 4. L'assurance-maladie et accident

Seuls l'Allemagne et la Suisse ont actuellement conclu un traité concernant la rétrocession de prestations fournies par l'un ou l'autre des deux Etats dans le domaine de l'assurance-maladie et accident.

Eurolex prévoit donc une solution globale favorable aux Suisses de l'étranger entre différents pays. Cette aide consistera :

- a. à avancer des prestations en nature, par la suite remboursées par les institutions étrangères compétentes, aux ressortissants de l'Espace économique européen et aux membres de leur famille séjournant brièvement en Suisse.

- b. à rembourser aux institutions étrangères compétentes des prestations en nature avancées, aux ressortissants suisses et aux membres de leur famille ayant séjourné brièvement dans un Etat de l'EEE.

Enfin, le principe de la totalisation des périodes de cotisations, principe déjà appliqué par la Suisse à l'égard de plusieurs pays européens, sera applicable à tous les pays de l'EEE.

### 7.37 Reconnaissance mutuelle des diplômes (art. 30)

#### a. L'acquis

La règle du traitement national ne suffit pas pour assurer la libre circulation des travailleurs salariés ou indépendants. Le fait que les Etats membres puissent continuer à exiger la possession d'un diplôme national pour l'accès à certaines professions constituerait, en effet, une entrave majeure à la libre circulation de ces personnes, et en particulier à l'exercice effectif de la liberté d'établissement. C'est pourquoi le Conseil des CE a adopté un certain nombre de directives visant à la reconnaissance des titres de formation ou à la reconnaissance de l'expérience professionnelle acquise. Il a d'abord procédé par le biais de directives sectorielles, s'appliquant à des professions déterminées, puis, plus récemment, par la voie d'un système général de reconnaissance des diplômes. Dans l'Accord EEE, le principe de la reconnaissance des diplômes est posé à l'article 30 et dans l'annexe VII.

#### 1. Directives spécifiques

Dans la plupart des activités industrielles, artisanales et commerciales, la Communauté a libéré l'accès à l'activité en cause en prenant des mesures pour faciliter la reconnaissance, dans le pays d'accueil, de l'expérience professionnelle acquise dans le pays d'origine. C'est le cas par exemple des agents et courtiers d'assurance, des auxiliaires de transports, des coiffeurs.

Pour d'autres professions, il a fallu prévoir des mesures plus complexes comportant une harmonisation préalable des conditions d'exercice de la profession et de la formation. C'est le cas en particulier pour de nombreuses professions du domaine de la santé:

- Médecins, dentistes, vétérinaires, pharmaciens

Les directives spécifiques règlent les principes de base qui régissent la formation, désignent les diplômes finals reconnus dans les différents Etats membres et prescrivent pour les médecins et les dentistes les conditions requises pour l'obtention du titre de spécialiste (y compris les désignations de chacun des titres<sup>249</sup>). Elles stipulent également qu'une spécialisation d'une durée de deux ans faisant suite au diplôme final doit être effectuée en médecine générale afin de pouvoir exercer au compte des assurances sociales.

- Formations non universitaires relevant du domaine médical

La durée et le contenu des formations d'infirmière et de sage-femme sont prescrits en détail dans les directives correspondantes. Pour ces professions, l'intéressé ne pourra entamer sa formation qu'après avoir effectué dix années de scolarité de base.

- En dehors du secteur de la santé, d'autres professions réglementées ont vu leur exercice facilité par des directives portant sur la reconnaissance des titres ou diplômes, en particulier:

- Avocats

La directive no. 77/249 du Conseil du 22 mars 1977, tendant à faciliter l'exercice effectif de la libre prestation de services par les avocats<sup>250</sup>) sera en vigueur dès le 1er janvier 1993. La directive no 77/249 ne pose pas de conditions quant à la reconnaissance des diplômes mais stipule que chaque personne autorisée à exercer la profession d'avocat dans un Etat membre est habilitée à fournir des prestations de service dans un autre Etat membre. Est exclue de cette disposition la rédaction de testaments et d'actes portant sur la création ou le transfert des droits réels immobiliers. Quant aux activités judiciaires, il peut être exigé de l'avocat établi à L'étranger qu'il agisse de concert avec un avocat agréé auprès du tribunal concerné. Il est en général

---

249) Traité EEE, annexe VII

250) JO. No L 78 du 26. 3.1977, p. 17/Traité EEE, Annexe VII

demandé à l'avocat qu'il respecte les prescriptions en vigueur dans l'Etat d'accueil en plus de celles applicables dans son pays d'origine. La directive fixe en outre, pour chaque Etat membre, sous quelles dénominations professionnelles la profession d'avocat peut être exercée. Pour la Suisse il a été convenu d'utiliser les dénominations suivantes: avocat, avvocato, Rechtsanwalt, Anwalt, Advokat, Fürsprecher, Fürsprech.

En ce qui concerne le libre établissement, les avocats seront soumis à la directive générale no. 89/48 (cf. infra ch. 2), pour laquelle la Suisse a obtenu une période transitoire de deux ans.

#### - Architectes

Pour la profession d'architecte, la durée de la formation de quatre ans ainsi que les domaines particuliers qui doivent être enseignés durant la formation sont contenus dans la directive no 85/384 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<sup>251</sup>). Les études doivent être suivies dans une université ou un établissement d'enseignement comparable et être sanctionnées par un examen de niveau universitaire. La notion d'études peut s'appliquer à l'enseignement pratique auquel les étudiants doivent participer pour obtenir le diplôme d'architecture.

En raison de l'absence d'une directive générale, le droit communautaire ne règle pas la formation des professions non universitaires. De nombreuses directives spécifiques dans les domaines du commerce, de l'industrie et des arts et métiers exigent cependant, pour l'exercice indépendant de la profession, un certain nombre d'années de pratique professionnelle exercée de manière indépendante ou dans une position de cadre si les citoyens du pays d'accueil doivent pouvoir justifier de connaissances pratiques ou commerciales. D'autres directives se limitent à prescrire que les étrangers ressortissants des Etats membres ne doivent pas être défavorisés, quant à l'accès à la profession, par rapport aux ressortissants de l'Etat concerné.

---

251) JO no L223 du 21.8.1985, p. 15/Traité EEE, annexe VII

## 2. Directives générales

La première directive générale no 89/48 du Conseil du 21.12. 1988 relative à un système général de reconnaissance des diplômes d'enseignement supérieur qui sanctionnent des formations professionnelles d'une durée minimale de trois ans<sup>252)</sup> est entrée en vigueur le 1er janvier 1991. Cette directive englobe toutes les voies d'études pour lesquelles il n'existe pas de directives spécifiques et qui comprennent des études à plein temps dans une université, une haute école ou une autre institution de niveau équivalent d'une durée minimale de trois ans (ou de durée équivalente à temps partiel). Cette directive qui repose sur le principe de la confiance mutuelle dans la formation dispensée par les autres Etats membres, est appelée à garantir l'admission réciproque des diplômés sur le marché du travail des Etats membres. Il est important, en effet, que chaque Etat fixe seul les voies de formation qui, sur son territoire, sont considérées comme institutions au sens de la directive en question.

La première directive générale no. 89/48 s'applique aux professions règlementées, c'est-à-dire aux professions dont la puissance publique subordonne l'accès à des exigences particulières ou réserve l'usage de la dénomination caractéristique aux personnes qui remplissent certaines conditions.

Ce système de reconnaissance suppose la comparabilité des niveaux de formation. Toutefois, en cas de différences substantielles entre les formations, l'Etat d'accueil a la possibilité d'exiger des mesures de compensation sous la forme d'une épreuve d'aptitude ou d'un stage d'adaptation.

Les organes communautaires compétents traitent actuellement de la deuxième directive générale<sup>253)</sup> qui règle la question des formations supérieures d'une durée inférieure à trois ans ainsi que celle des diplômes professionnels. Comme la première, cette directive reposera également sur le principe de la confiance mutuelle dans la formation dispensée par les Etats membres et devra permettre l'admission réciproque sur les marchés du travail des diplômés ayant accompli de telles formations. La deuxième directive

---

252) JO no L19 du 24.1.1989, p. 16/Traité EEE, annexe VII

253) COM (89) 372 FIN, JO no C263 du 16.10.1989, p. 1

générale fera ainsi partie intégrante de l' "acquis-pipeline" et doit, après sa promulgation, être intégrée dans le Droit suisse.

## b. Répercussions sur le plan fédéral

### 1. Directives spécifiques

#### - Domaine médical

Nos voies de formation remplissent les conditions minimales définies dans les directives de la CE relatives à la durée et au contenu de ces formations. La formation spécialisée des médecins et des dentistes est actuellement réglementée par les organisations professionnelles privées, la Fédération des médecins suisses (FMH) et la Société suisse d'odontostomatologie (SSO). Quelques cantons et certaines facultés de médecine décernent également certains titres de spécialistes. Toutefois, selon les directives de la CE, les titres de spécialiste sont soumis à la reconnaissance des organes étatiques. Des titres de spécialiste officiellement reconnus et valables pour l'ensemble de notre pays devront donc être institutionnalisés. En outre, l'autorisation d'exercer une profession sera accordée aux ressortissants des Etats membres, au même titre qu'aux citoyens suisses. Il faut également que la spécialisation de deux ans en médecine générale entreprise après avoir terminé la formation de base (examen fédéral) soit introduite afin de satisfaire à la disposition de la CE, selon laquelle seuls les diplômés au bénéfice de cette spécialisation peuvent pratiquer au compte des assurances sociales. Ces diverses prescriptions pourraient être réalisées grâce à la loi-cadre fédérale déjà mentionnée ou grâce à l'élargissement du champ d'application de la loi fédérale du 19 décembre 1877<sup>254)</sup> sur les professions médicales concernant la libre-circulation, cette loi réglementant notamment le perfectionnement postdiplôme. Quant aux réglementations des professions telles que celles de médecins et de dentistes, il a été dévolu à la Suisse un délai transitoire pour harmoniser sa législation jusqu'au 1er janvier 1997. L'harmonisation de la législation pour les professions telles que celles de pharmaciens et de vétérinaires - les directives de la CE ne réglementent que les formations de base, c.-à.-d. jusqu'à l'examen fédéral - doit avoir lieu dès l'entrée en vigueur du traité

---

254) RS 811.11

EEE. Aucun délai transitoire n'a été prévu à cet effet. Etant donné le délai transitoire de 5 ans imparti pour la libre-circulation des personnes, la reconnaissance des diplômes de ces deux types de professions se limitera aux citoyens de l'EEE qui se trouvent déjà en Suisse et à ceux qui arriveront lors du contingentement jusqu'à fin 1998.

- Formations non universitaires du domaine médical: infirmières et sages-femmes

Concrètement, la formation actuelle, conformément aux directives, ne doit subir que de légères adaptations qui porteront sur l'augmentation du nombre d'heures de la formation théorique. En revanche, les directives de la CE prévoient une scolarité obligatoire de dix ans avant que la formation d'infirmière ou de sage-femme puisse être entreprise. Les règlements de formation doivent être adaptés dans ce sens. En outre, la création d'un diplôme final relevant exclusivement de l'Etat est nécessaire. Pour ces modifications également, la Suisse dispose d'un délai transitoire expirant le 1er janvier 1997.

- Avocats

La directive sectorielle no. 77/249 n'entraînera probablement pas d'adaptation au plan fédéral. Elle sera directement transposée au plan cantonal (voir la lettre c ci-dessous). La Confédération aurait toutefois la compétence de légiférer en cette matière, de sorte que la création d'une loi-cadre fédérale seront aussi envisageable.

- Architectes

Comme pour les avocats, l'accès à la profession d'architecte est réglementé au plan cantonal et n'exigera donc pas d'adaptation au plan fédéral.

La durée de la formation aux deux Ecoles polytechniques fédérales (Lausanne et Zurich) et à l'Ecole d'architecture de l'Université de Genève satisfont aux dispositions de la directive susmentionnée. Cependant, la formation d'architecte d'une durée de trois ans dispensée dans nos Ecoles techniques supérieures (ETS) est également reconnue, en vertu de l'article 11

de la directive no 85/384, pour les personnes qui, à la fin de l'année scolaire 1995/96, soit ont terminé leur formation, soit sont entrées à cette période dans leur dernière année d'études avant l'obtention du diplôme. Cette disposition est valable pour autant que ces personnes justifient d'une activité professionnelle d'au moins quatre ans. La reconnaissance du diplôme est prévue pour les étudiants ayant terminé leurs études plus tard à condition qu'ils puissent attester, en plus de leur diplôme ETS, d'une année post-diplôme supplémentaire à temps complet sanctionnée par un examen. La Suisse a dû s'engager, par une déclaration unilatérale, à introduire un cours postdiplôme de ce type jusqu'à la date indiquée.

- Autres professions non universitaires

Etant donné que du point de vue de la législation fédérale, il n'existe pas, pour ces professions, de base légale réglementant l'autorisation de pratiquer et pouvant discriminer les ressortissants des Etats étrangers, il n'y a pas lieu ici de procéder à une harmonisation.

2. Directive générale no 89/48<sup>255)</sup>

La Suisse a obtenu une période transitoire de deux ans pour la transposition de cette directive. C'est dire qu' aucune adaptation législative ne sera nécessaire dans l'immédiat au plan fédéral. Toutefois, la reprise de l'acquis et de ses développements futurs aura des incidences sur la législation fédérale.

Il conviendra d'examiner l'opportunité d'adopter une loi-cadre pour l'ensemble des professions libérale ou des lois spécifiques pour certaines de ces professions, comme par exemple celle d'avocat. Par ailleurs, la législation fédérale sur les professions médicales devra être révisée.

Il conviendra aussi d'examiner la nécessité de mieux garantir au plan fédéral la reconnaissance des diplômes d'un canton à l'autre à l'égard des citoyens

---

255) Directive no 89/48 du Conseil du 21 décembre 1988 relative à un système général de reconnaissance des diplômés d'enseignement supérieur qui sanctionnent des formations professionnelles d'une durée minimale de trois ans (JO no L 19 du 24.1.1989, p.16/Traité EEE, annexe VII)

suisse, afin que ceux-ci ne soient pas discriminés dans leur propre pays par rapport aux ressortissants de l'EEE.

c. Répercussions sur le plan cantonal

1. Directives spécifiques

- Domaine médical

Les législations médicales cantonales concernant les professions de vétérinaires et de pharmaciens doivent être harmonisées jusqu'au 1er janvier 1993, celles concernant les professions de médecins et de dentistes jusqu'au 1er janvier 1997. Cette dernière date vaut également pour l'harmonisation des lois des professions non universitaires relevant du domaine médical.

- Avocats

En Suisse, l'autorisation de pratiquer est réglementée au niveau cantonal et a lieu sur la base d'examens cantonaux qui, cependant, à cause de la libre circulation des professions (art. 33 cst. et art. 5 des dispositions transitoires) doivent être reconnus dans l'ensemble de la Suisse (contrairement aux examens fédéraux de médecine, il n'existe pas d'examen fédéral d'avocat). Les dispositions cantonales réglant l'autorisation de pratiquer diffèrent et se limitent le plus souvent à l'activité judiciaire. Dès l'entrée en vigueur de l'Accord EEE, les cantons devront autoriser les avocats en provenance des pays de l'EEE à exercer leurs activités en Suisse sous forme de prestations de services et adapter en conséquence leur législation sur le barreau et la procédure. Une commission instituée par la Fédération suisse des avocats en vue d'étudier les questions liées à la reconnaissance des brevets d'avocat a élaboré à cet effet un modèle de loi à l'intention des cantons dans le but de faciliter la transposition de la directive no. 77/249 à l'échelon cantonal. Ce modèle de loi est actuellement en main de la Conférence des directeurs cantonaux de justice et police. La Confédération serait compétente pour édicter une telle législation en vertu de l'article 33 alinéa 2 de la Constitution fédérale.

## - Architectes

Les cantons ont pour tâche, pour autant qu'ils aient publié les prescriptions sur l'exercice de la profession d'architecte, de veiller à ce que le titulaire d'un diplôme reconnu, provenant d'un Etat membre ne soit pas discriminé par rapport à un ressortissant suisse dans l'exercice de sa profession (p. ex. pour ce qui concerne la participation à un concours ou les soumissions).

## 2. Directive générale no 89/48

Les textes légaux cantonaux présentant des conditions restrictives sur l'autorisation de pratiquer des ressortissants étrangers dans les professions relevant de la première directive, doivent être abrogés. La Suisse a négocié avec la CE un délai transitoire expirant le 1er janvier 1995.

A l'exception de la prestation de services des avocats qui fait l'objet d'une directive spécifique (voir ci-dessus), la directive générale s'appliquera également aux professions juridiques (établissement des avocats, établissement et prestation de services des notaires dans la mesure où l'activité déployée par ces derniers ne ressortit pas à l'exercice de la puissance publique). L'accès à ces professions est aujourd'hui exclusivement réglé par le droit cantonal sous réserve - pour les professions libérales - de l'obligation de reconnaître les certificats de capacité délivrés par un canton ou une autorité concordataire représentant plusieurs cantons sur tout le territoire de la Confédération (art. 5 disp. trans. Cst.). La Commission "Reconnaissance des brevets d'avocat" instituée par la Fédération suisse des avocats examine actuellement si les adaptations nécessitées par la transposition de la directive générale pourront être entreprises directement à l'échelon du canton ou s'il ne conviendrait pas de procéder à cette occasion à une harmonisation minimale par la voie d'un concordat ou d'une loi-cadre de la Confédération. Dans ce contexte, il s'agira également de promouvoir la mobilité entre les cantons afin d'éviter les "discriminations à rebours". (Ce sont les cas où les Confédérés seraient défavorisés par rapport aux étrangers à même d'invoquer le bénéfice de l'Accord EEE).

Dans le cadre des travaux menés sous l'égide de Groupe de contact des cantons, la Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique -

qui est chargée de la coordination dans ce domaine - a invité les autres Conférences de directeurs cantonaux à élaborer des modèles pour les professions réglementées qui relèvent de leur compétence<sup>256</sup>).

## 7.38 Liberté d'établissement des entreprises

### a) L'acquis

La liberté d'établissement (Accord sur l'EEE, 31 et 34) ne s'applique pas seulement aux personnes physiques, mais également aux sociétés. Avec la libre circulation des personnes, des services et des capitaux, la liberté d'établissement pour les sociétés fait partie des libertés fondamentales qui sont adaptées, en passant du plan de la zone de libre échange actuelle à un vaste marché intérieur dans lequel seront fixées les conditions préalables à la mobilité des facteurs de production que représentant le travail et le capital. La liberté d'établissement crée les conditions générales pour que le choix du lieu d'implantation d'une entreprise dans l'EEE s'effectue selon des critères économiques. Cette mesure devrait inciter notamment les petites et moyennes entreprises à profiter des avantages qu'offre un lieu d'implantation particulier, bien que son évaluation sera déterminée dans une large mesure par les conditions régissant le cadre économique de chaque Etat contractant. La liberté d'établissement bénéficie aux entreprises de tous les secteurs économiques. Dans le domaine des services, elle représente une condition fondamentale à une vaste libéralisation de ce secteur, puisque de nombreuses prestations ne peuvent être fournies que sur le lieu de résidence de leur destinataire.

Sur un plan plus détaillé, la liberté d'établissement garantit notamment les droits suivants selon le principe fondamental du traitement national:

- Le droit de créer des établissements secondaires (agences, succursales sans autonomie juridique);

---

256) Voir le rapport intitulé "Adaptation du droit cantonal au droit de l'EEE", Berne, décembre 1991 (version fr. p. 71, version all. p. 73)

- L'exercice des droits contenus dans le droit privé y compris l'accession à la propriété et à la participation aux entreprises (art. 124, accord sur l'EEE), le droit d'accéder aux crédits et de bénéficier des subventions de l'Etat, ainsi que de s'affilier aux associations professionnelles;
- Le transfert du siège, la fondation et le brassage d'entreprises (établissements primaires) ou d'agences, de succursales et de filiales (établissements secondaires) dans d'autres Etats contractants. Les sociétés ne disposent du droit à changer de domicile que si la législation dont elles relèvent leur permet de transférer leur siège à l'étranger sans risquer de perdre leur existence;
- Le droit de gérer des entreprises.

La liberté d'établissement des entreprises favorise les sociétés de personnes et les personnes morales dans la mesure où elles sont constituées selon la législation d'un Etat contractant et ont leur siège statutaire, leur administration centrale ou leur principal établissement dans l'EEE (art. 34, Accord sur l'EEE). La participation effective au processus économique est déterminante pour estimer s'il existe un but lucratif. La maximisation du gain ne doit cependant pas être un objectif attendu que l'article 34 de l'Accord sur l'EEE mentionne expressément les sociétés coopératives.

Demander le droit de créer librement un établissement secondaire implique que les conditions liées au domicile sont remplies. Cela exige que l'activité économique principale du requérant se déroule dans un Etat contractant. Les sociétés constituées selon la législation d'un Etat contractant et ayant seulement leur siège statutaire - donc, ni leur administration centrale ni leur principal établissement - sur le territoire d'un Etat contractant pourront se prévaloir de la liberté d'établissement pour la création d'une implantation secondaire que si leur activité présente un lien effectif et continu avec l'économie d'un Etat contractant. Par cette mesure, l'Accord sur l'EEE ne cherche à éliminer que les obstacles entravant l'activité de sociétés étrangères ayant leur siège dans un autre Etat de l'EEE et qui sont intégrées dans l'économie publique d'un Etat contractant (cf. titre I du Programme général pour la suppression des restrictions à la libertés d'établissement).

Le terme d'établissement réclame l'existence d'une implantation fixe dans le pays d'origine et que la continuité et la prépondérance de son activité économique s'exercent dans ce pays. L'intégration complète dans la vie économique du pays d'accueil se réalise par l'établissement. L'établissement dans le domaine des services, au sens de l'accord sur l'EEE, diffère sur ce point, puisqu'il se caractérise par le fait que l'on peut sortir des frontières nationales pour fournir des prestations de service et que l'activité économique du prestataire peut ne pas être concentrée sur le pays d'origine.

Seules les raisons figurant dans l'accord sont reconnues comme restrictions à la liberté d'établissement. On peut statuer sur des dispositions particulières lorsqu'elles se justifient par des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique, donc par des motifs relevant purement de la police (Accord sur l'EEE, art. 33).

#### b) Conséquences sur le plan de la Confédération

La liberté d'établissement nécessite en revanche que soient adaptés de manière non discriminatoire divers actes juridiques fédéraux et cantonaux. Cela concerne notamment la "Loi Friedrich". La période transitoire de cinq ans, accordée à la Suisse pour l'élimination des limitations posées à l'acquisition foncière, concerne, d'une part l'achat de terrains dont la seule motivation est l'investissement, et d'autre part le commerce d'immeubles. Il n'y a aucune période de transition quant aux restrictions importantes à l'acquisition foncière pour la mise en oeuvre de la liberté d'établissement, si bien que la libéralisation de ce secteur devrait être achevée le 1er janvier 1993 (voir chiffre .....). En outre, sur le plan de la Confédération, il faudra adapter les dispositions relatives à la nationalité et au domicile pour les conseils d'administration qui figurent dans le droit des sociétés (CO 708 rév., I, II et CO 895 I). De même, diverses lois dans les domaines des transports et de l'énergie contiennent des dispositions contraires à l'EEE, lesquelles discriminent des sociétés dont le siège se trouve dans un autre pays de l'EEE par le fait qu'elles portent sur le contrôle de sociétés d'exploitation et des conditions liées à la nationalité et au domicile des conseils d'administration de sociétés (art. 5 de la loi sur l'énergie atomique, art. 3 de la loi sur les installations de transport par conduites, art. 40 de la loi fédérale sur l'utilisation des forces hydrauliques; voir en outre les paragraphes particuliers concernant la loi sur

le chemin de fer, la loi sur la navigation aérienne, la loi sur la navigation maritime, la loi sur le Service des postes et la législation sur les télécommunications, paragraphes figurant sous les chiffres 7.2.13, 7.4.4 et 7.4.5 de ce message). Enfin, il faudra procéder à certaines adaptations de la législation sur le cinéma.

## 7.4 Libre circulation des services (art. 36 à 39)

### 7.41 Généralités

→ Du point de vue économique, le terme "services" comprend des activités qui s'étendent à différents secteurs, tels les transports, les finances, l'informatique et les télécommunications, les professions libérales, le tourisme et d'autres domaines encore. Dans le système juridique de l'Accord sur l'EEE, la libre circulation des services est régie par diverses dispositions qui garantissent principalement la libre circulation de facteurs de production. Ainsi, la mobilité du travail est garantie par la libre circulation des personnes et celle du capital par la libre circulation des capitaux. La liberté d'établissement revêt une importance capitale pour les entreprises, telles les banques ou les compagnies d'assurance, dont la majeure partie des prestations sont fournies par la création d'établissements implantés dans d'autres pays. La libre prestation des services, au sens des articles 36 à 39 de l'Accord sur l'EEE, constitue une norme subsidiaire pour les services transfrontaliers (art. 59, par. 1; 60; 61, par. 66 CEE) qui fournissent leurs prestations sur place (p. ex. les télécommunications) ou sans changement de lieu durable (le prestataire se rend chez le demandeur ou inversement, p. ex. lors de traitements médicaux).

En ce qui concerne la teneur de la libre circulation des services, il faut retenir ce qui suit pour l'essentiel: dans les Etats contractants, la libre circulation des services permet aux personnes physiques ressortissant d'un Etat contractant et aux sociétés, au sens de l'article 34 de l'Accord sur l'EEE (art. 58 CEE), d'une part, d'exercer, pour l'exécution de la prestation, à titre temporaire et sans transfert de siège et sans fondation d'établissement, hors de leurs frontières nationales dans un autre Etat contractant, dans les mêmes conditions que celles où exercent les ressortissants du pays d'établissement (liberté des services positive). D'autre part, la libre circulation des services

bénéficie également aux destinataires des prestations puisque les personnes jouissant du droit de recevoir des services pourront se rendre librement dans un autre Etat contractant pour bénéficier de la prestation demandée (liberté des services négative).

Comme il a été mentionné, l'Accord (art. 37, Accord EEE, art. 60 CEE) ne définit les services qu'en tant que norme subsidiaire. Ainsi sont également considérées comme services toutes les prestations régies par les dispositions relatives à la libre circulation des marchandises, des capitaux et des personnes<sup>257</sup>). S'écartent de la désignation "services" au sens économique du terme, les activités artisanales et de caractère commercial et industriel qui relèvent d'une manière subsidiaire des dispositions contractuelles y relatives. La définition juridique d'une prestation de service dans l'EEE peut être proposée de manière plus concrète par quatre éléments, selon lesquels ces prestations sont fournies:

- depuis un établissement fixé dans l'EEE;
- au-delà d'une frontière<sup>258</sup>);
- contre rémunération<sup>259</sup>), et
- pendant une durée limitée.

Selon la jurisprudence de la CJCE relative à l'article 59 du Traité des CEE (art. 36, Accord EEE), un Etat peut, à titre exceptionnel, imposer des exigences particulières à l'activité d'un prestataire de services qui réside dans un autre Etat. Dans ce cas, la législation dont relève le domaine concerné ne doit pas être déjà harmonisée. Par ailleurs, des réglementations peuvent restreindre la libre circulation des services lorsque, d'un point de vue objectif, ces restrictions sont nécessaires à l'intérêt général et contraignantes pour toutes les personnes et sociétés exerçant une activité sur le territoire de cet Etat et cela, dans la mesure où le prestataire n'est pas déjà

---

257) Cf. p. ex. CJCE, arrêt du 11.7.1985, aff. 61/84, Cinéthèque, Rec. 1985, p. 2605 ss., p. 2623, paragraphe 10.

258) CJCE, arrêt du 18.3.1980, aff. 52/79, Debaue, Rec. 1980, p. 833 ss., p. 855, paragraphe 16.

259) CJCE, arrêt du 27.9.1988, aff. 263/86, Humel, Rec. 1988, p. 5365 ss., p. 5388, paragraphe 17.

soumis à de telles réglementations dans son pays d'origine<sup>260</sup>). Enfin, des limitations peuvent reposer sur l'article 39 de l'Accord EEE (art. 66 CEE), lequel stipule que les dispositions figurant à l'article 32 de l'Accord EEE (art. 55 CEE) (activités participant à l'exercice de l'autorité publique) et à l'article 33 de l'Accord EEE (art. 56, par. 1 CEE) (ordre public) sont également applicables au domaine de la libre circulation des services. Le principe fondamental de la libre prestation de services, contenu dans l'article 36, paragraphe 1 de l'Accord EEE (art. 59, par. 1 CEE) octroie des droits aux personnes privées que celles-ci peuvent faire valoir en justice<sup>261</sup>)

## 7.42 Services financiers

Les services financiers comprennent - dans l'acception retenue pour l'EEE - le domaine bancaire (cf. ch. 7.421), celui des assurances (cf. ch. 7.422) ainsi que le secteur de la bourse et des valeurs mobilières (bourse et fonds de placement, cf. ch. 7.423). La question de la prévention du blanchissage - problématique qui vaut pour l'ensemble des services financiers - est traitée sous le ch. 7.424.

La libre circulation des services financiers est réalisée sous deux formes : le libre établissement des succursales et filiales d'instituts financiers (banques et assurances) d'une part et, de l'autre, la libre prestation de services à travers les frontières, sans nécessité de s'établir à l'endroit de la prestation du service.

Les mesures de libéralisation des services financiers reposent sur trois principes :

- l'harmonisation des normes prudentielles, c'est-à-dire des normes minimales requises pour autoriser les instituts financiers à exercer leurs activités et des normes essentielles de surveillance des opérateurs financiers (par exemple : capital minimum, fonds propres, marges de solvabilité);

---

260) CJCE, arrêt du 18.1.1979, aff. jtes. 110 et 11/78, Van Wesemael, Rec. 1979, p. 35ss., p. 52 - 53, paragraphe 28 à 30.

261) CJCE, arrêt du 3.12.1974, aff. 33/74, Van Binsbergen, Rec. 1974, p. 1299ss., p. 1311, paragraphe 27.

- la reconnaissance mutuelle des activités d'autorisation et de contrôle des autorités de surveillance nationales, rendue possible par l'harmonisation des normes. Ce principe permet l'introduction de la licence unique: un institut financier qui obtient l'agrément des autorités d'un pays de l'EEE peut ensuite, sans autre autorisation, offrir ses services dans tous les autres pays de l'EEE et y établir des succursales. La licence nationale est ainsi reconnue dans tout le territoire de l'EEE pour toutes les opérations pour lesquelles elle est valable;
- le contrôle par le pays d'origine: l'autorité de surveillance qui contrôle les activités de la maison-mère contrôle également les activités de ses succursales et agences établies dans un autre pays de l'EEE.

Le régime décrit ci-dessus est réalisé grâce à une trentaine de directives et à six recommandations, qui sont contenues dans l'annexe IX de l'Accord EEE. Il aboutit à la réalisation d'un marché financier unique à l'échelle de l'EEE. Cela signifie qu'un institut financier pourra exercer ses activités sur l'ensemble de l'EEE selon un système d'autorisation et de surveillance harmonisé. Cela signifie également que les consommateurs ne seront plus limités par les frontières nationales pour chercher les alternatives de financement et d'assurance les plus favorables. Une autre condition pour la création de cet espace financier intégré est la libéralisation des mouvements de capitaux, voir le chapitre 7.5.

Ce régime est pleinement réalisé dans le domaine bancaire, tandis que dans le secteur des assurances la libre prestation des services sur la base d'une licence unique n'est que partiellement réalisée, à savoir dans le cas des gros risques seulement.

Les directives relatives à la bourse et aux valeurs mobilières concernent la libre circulation des services et une harmonisation des règles de comportement. Il s'agit de reconnaissance mutuelle des prospectus d'émission, de coordination des règles sur les opérations d'initiés, ainsi que la liberté de vendre sur tout le territoire de l'EEE les parts de fonds de placement.

Les conséquences matérielles et juridiques de la reprise des directives constitutives de l'acquis pertinent dans le domaine des services financiers

sont examinées en détail dans les quatre chapitres suivants. Globalement, on peut dire qu'il s'agit d'adapter quelques lois fédérales existantes.

## 7.421 Services bancaires

### a. L'acquis

Dans l'Espace économique européen, des services bancaires peuvent être offerts par l'intermédiaire d'une filiale ou d'une succursale ou encore directement, sans présence physique, par le biais de la libre circulation des services à travers les frontières. Des quatre libertés fondamentales de l'Accord EEE, le libre établissement des succursales d'une part (art. 31 de l'Accord EEE; art. 52 du Traité de Rome) et la libre prestation de services d'autre part (art. 36 ss de l'Accord EEE; art. 59 ss du Traité de Rome) sont les plus importantes dans le domaine des services bancaires. Eu égard à la création d'un marché commun des banques, le Conseil des Communautés européennes a édicté à ce jour huit directives qui contiennent notamment des prescriptions relatives aux conditions minimales concernant l'autorisation et la surveillance des banques, les fonds propres et la présentation des comptes ainsi que la coopération entre autorités de surveillance bancaire. Ces directives doivent à présent être transposées en droit suisse.

La disposition la plus importante de la première directive bancaire no 77/780<sup>262)</sup> est la définition du terme banque qui n'existe pas dans la loi fédérale du 8 novembre 1934 sur les banques et les caisses d'épargne (RS 952.0; loi sur les banques). Est un "établissement de crédit" toute entreprise dont l'activité consiste à effectuer des opérations impliquant une différence d'intérêts. Cette directive contient également les prémices d'une réglementation de l'entraide internationale entre autorités de surveillance.

La deuxième directive bancaire no 89/646<sup>263)</sup> constitue la pierre angulaire d'un marché commun des banques. Elle prévoit que les services bancaires

---

262) Dir. no 77/780 du Conseil du 12 décembre 1977 visant à la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et son exercice; JOCE no L 322 du 17.12.1977, p. 30 / Accord EEE, annexe IX

263) Dir no. 89/646 du Conseil du 15 décembre modifiant la directive no 77/780; JOCE no L 386 du 10.12.1989, p. 1 / Accord EEE, annexe IX, chiffre 15

peuvent être fournis sur le territoire de l'EEE, sur la base d'une licence unique, tant au moyen de l'établissement de succursales que par voie de la libre prestation de services. Par ailleurs, une banque a la possibilité de fonder un établissement financier qui peut exercer, comme sa banque mère, toutes les activités figurant sur une liste annexée à la directive, sauf l'acceptation de dépôts ou d'autres fonds remboursables et cela dans tout l'EEE. Par voie de conséquence, la surveillance de tout le réseau européen de succursales incombe à l'autorité du pays dans lequel la banque a son siège. La deuxième directive no 89/646 contient également d'autres dispositions importantes relatives notamment au capital initial minimum (5 millions d'écus), à l'organisation interne et à la politique de prise de participations. Les établissements de crédit ne peuvent notamment pas détenir une participation qualifiée, dont le montant dépasse 15 % de leurs fonds propres, dans des entreprises actives hors du secteur financier. Le montant total de telles participations ne peut excéder 60 % des fonds propres de la banque. Les Etats membres peuvent cependant prévoir une exception pour l'acquisition de participations dans des compagnies d'assurance.

Le marché européen des banques ne pourra fonctionner harmonieusement que si une procédure d'information réciproque est garantie entre autorités de surveillance. La deuxième directive no 89/646 contient à cet égard des règles détaillées relatives à la coopération internationale. Il est notamment prévu que l'autorité de surveillance du siège d'une banque surveille également toutes les succursales - qui sont des établissements juridiquement dépendants contrairement aux filiales - établies sur le territoire de l'EEE donc en Suisse également. Ce principe du contrôle par l'Etat du siège implique que les autorités compétentes pourront, elles-mêmes ou par l'intermédiaire de personnes mandatées à cet effet, procéder à des vérifications sur place. En revanche, les filiales suisses, juridiquement indépendantes, d'établissements de crédit d'un autre Etat partie à l'Accord EEE demeurent assujetties à la surveillance de la Commission des banques, mais devront remplir certains devoirs d'information vis-à-vis de leur banque mère et de l'autorité de surveillance de cette dernière. La Suisse est d'avis qu'il est indispensable de prévoir en droit interne une disposition relative à l'entraide administrative internationale, mais estime qu'il est d'extrême importance que l'utilisation des informations obtenues par ce biais soit strictement interdite pour d'autres buts que ceux de la surveillance. Après un examen détaillé des règles

communautaires, la Suisse a pu admettre une telle norme, dès lors que toutes les personnes appelées à recevoir les informations doivent être liées par le secret professionnel ou le secret de fonction et que ces informations ne peuvent être utilisées qu'à des fins de surveillance des banques, des bourses et des assurances (principe de la spécialité). Dans une déclaration unilatérale, la Suisse a souligné que la stricte observation de ces deux principes par l'Etat requérant était une condition incontournable pour que l'autorité de surveillance suisse puisse accorder l'entraide administrative internationale. Malgré le fait que la CEE ait déclaré à cet égard que cette déclaration ne pouvait rien changer au contenu matériel de l'acquis, le bon fonctionnement de l'entraide à l'intérieur de l'EEE sera en permanence influencé par l'observation des règles rigoureuses relatives au principe de la spécialité et au secret professionnel.

En vertu des dispositions de la deuxième directive bancaire no 89/646 (art. 8 et 9), l'établissement de nouvelles filiales de banques de pays tiers est soumis à une exigence de réciprocité au niveau communautaire. Cette condition de réciprocité doit être comprise en relation avec l'introduction d'une licence bancaire unique dont la validité s'étendra à l'ensemble de la Communauté. L'agrément relatif à l'établissement de succursales de banques de pays tiers demeure par contre de la compétence des seuls Etats membres, respectivement des pays de l'AELE dans le cadre de l'EEE, pour autant que les conditions prudentielles minimales soient observées.

Les pays de l'AELE ne seront pas, aux termes de l'Accord EEE, simplement liés par la politique de réciprocité de la Communauté. Une véritable réglementation sui generis a été négociée<sup>264</sup>) visant à prévenir de façon pragmatique les conflits d'intérêt pouvant surgir sur la question du régime des pays tiers. Le problème est de concilier l'autonomie de négociation et de décision des Parties au Traité envers les pays tiers et la mise en oeuvre d'un marché financier commun régi par une licence bancaire unique.

L'Accord fixe le principe selon lequel la validité d'une licence bancaire octroyée par un pays de l'EEE à une banque d'un pays tiers s'étendra à

---

264) Adaptations à la directive no 89/646 opérées pour les besoins de l'EEE / Accord EEE, annexe IX, ch. 15

l'ensemble de l'EEE; les banques déjà autorisées bénéficient dans tous les cas de la liberté d'exercer leurs activités dans tout l'Espace économique européen (clause de parrainage). Des exceptions à ce principe sont prévues dans les cas où les parties contractantes adoptent une politique divergente dans le cadre de leur autonomie de décision et de négociation.

Alors que la CEE décide, en toute autonomie, de l'octroi de licences à des pays tiers selon les dispositions pertinentes de la directive bancaire, les pays de l'AELE ont la possibilité, d'une part, dans le cas où ils seraient plus libéraux que Bruxelles, de reconnaître le droit d'établissement à des banques qui verraient ce droit leur être refusé par la CEE et, d'autre part, de se montrer plus restrictifs dans les situations où les banques de l'AELE seraient discriminées par rapport à celles de la Communauté ou si leur établissement dans un pays tiers est sujet à des limitations d'ordre quantitatif. Dans le but d'adopter, autant que possible, une politique convergente à l'égard des pays tiers, des mécanismes spécifiques d'information et de consultation mutuelle ont été prévus.

En vertu de cette réglementation, la Suisse peut, en principe, poursuivre à l'égard des pays non-EEE sa politique actuelle de réciprocité qui est largement conforme au concept de réciprocité défini par la Communauté et défendre ainsi concrètement ses intérêts propres en accord avec ceux des autres partenaires de l'EEE. Simultanément, le fait que nous puissions, en situation normale, octroyer des licences dont la validité s'étendra à l'ensemble des pays de l'EEE ne peut que renforcer l'attractivité de notre place financière pour les banques de pays tiers.

La loi sur les banques et l'ordonnance sur les banques étrangères devront être adaptées afin de tenir compte des situations différentes concernant, d'une part, les Etats membres de l'EEE et, d'autre part, les Etats tiers.

La directive no 89/299 du Conseil du 17 avril 1989 concernant les fonds propres des établissements de crédit<sup>265</sup> et la directive no 89/647 du Conseil du 18 décembre 1989 relative à un ratio de solvabilité des établissements de

---

265) JOCE no L 124 du 5.05.1989, p. 16 / Accord EEE, annexe IX

crédit<sup>266</sup>) ne donnent lieu qu'à peu d'observations, puisque les prescriptions suisses en vigueur sont en partie considérablement plus sévères. Il faut toutefois signaler le fait que la CEE n'admet pas comme fonds propres la garantie sans réserves émanant d'une commune.

La directive no 86/635 du 8 décembre 1986 concernant les comptes annuels consolidés des banques et autres établissements financiers<sup>267</sup>) contient notamment des prescriptions sur le bilan et le compte de pertes et profits, sur l'évaluation ainsi que sur l'établissement des comptes consolidés. A ce propos, il convient de remarquer que, dans la CEE, les principes d'évaluation de la quatrième directive no 78/660 du Conseil du 25 juillet 1978 concernant les comptes annuels de certaines formes de sociétés<sup>268</sup>) sont en principe aussi applicables aux banques. Cette directive fixe des limites inférieures pour les actifs et supérieures pour les passifs. Contrairement aux prescriptions de notre droit des obligations, il ne subsiste en principe aucune latitude pour la constitution de réserves latentes. "Eu égard aux risques particuliers inhérent aux opérations bancaires et à la nécessité de protéger la confiance", la directive concernant les comptes annuels des banques contient pour les Etats membres la faculté d'autoriser que les créances et les papiers-valeurs qui ne constituent pas des immobilisations financières et qui ne sont pas inclus dans le portefeuille commercial, soient indiqués à une valeur inférieure. L'écart ne peut toutefois dépasser 4 %. Les banques qui veulent faire usage de cette possibilité doivent en même temps créer au passif un poste appelé "Fonds pour risques bancaires généraux". Un délai échéant au 1er janvier 1996 a été convenu pour la transposition de ces prescriptions en droit suisse.

Dans cet ordre d'idées, il faut aussi prendre en considération la directive no 89/117 du Conseil du 13 février 1989 concernant les obligations en matière de publicité des documents comptables des succursales, établies dans un Etat membre, d'établissements de crédit et d'établissements financiers ayant leur siège social hors de cet Etat membre<sup>269</sup>). Prochainement, les succursales en Suisse des banques ayant leur siège dans un pays de l'EEE - ainsi que les

---

266) JOCE no L 386 du 30.12.1989, p. 14 / Accord EEE, annexe IX

267) JOCE no L 372 du 31.12.1986, p. 1 / Accord EEE, annexe IX

268) JOCE no L 222 du 14.08.1978, p. 11 / Accord EEE, annexe IX

269) JOCE no L 44 du 16.02.1989, p. 40 / Accord EEE, annexe IX

succursales des banques suisses dans l'EEE - seront libérées de l'obligation de publier des comptes séparés.

Le principe de la surveillance par le pays du siège ne vaut que pour les succursales et ne s'applique pas aux filiales. Celles-ci ne peuvent être contrôlées par les autorités du pays du siège de la banque mère, ou bien de l'entreprise mère, que par le biais de la surveillance consolidée. C'est pourquoi le Conseil a édicté la directive no 83/350 du 13 juin 1989 relative à la surveillance des établissements de crédit sur une base consolidée<sup>270)</sup>

Par souci d'intégralité, il faut mentionner que certains éléments du droit de la CEE sur la surveillance bancaire n'ont pas encore été adoptés par le Conseil de la CEE, ou l'ont été depuis peu. Aussi ne sont-ils pas encore intégrés à l'Accord EEE. Après l'entrée en vigueur de celui-ci, ils seront au besoin ajoutés suivant la procédure décrite au paragraphe 8.3. Ainsi, le Conseil a promulgué le 6 avril 1992 la directive no 92/30 relative à la surveillance des établissements de crédit sur une base consolidée<sup>271)</sup>, qui remplacera la directive no 83/350, citée ci-avant. Cette nouvelle directive étend notamment le devoir d'informer les autorités de surveillance aux conglomerats financiers à la tête desquels ne se trouve pas une banque mais une société holding n'ayant pas le statut de banque. Par ailleurs, il existe des propositions de réglementation dans le domaine des gros crédits, des systèmes de garantie des dépôts ainsi que dans celui des procédures d'assainissement et de liquidation des établissements de crédit. Les deux propositions de directive l'une relative aux services d'investissement dans le domaine des valeurs mobilières et l'autre relative à l'adéquation des fonds propres des entreprises d'investissement et des établissements de crédit auront aussi une grande importance, puisque les banques suisses, en tant que banques universelles, exercent également le commerce des papiers-valeurs.

#### b) Conséquences sur le plan fédéral

Nous estimons que l'EEE aura des conséquences positives pour les banques suisses qui sont actives aujourd'hui déjà sur le plan international. Grâce aux

---

270) JOCE no L 193 du 18.07.1983, p. 18 / Accord EEE, annexe IX

271) JOCE no L 110 du 28.04.1992, p. 52

qualités traditionnelles du système bancaire universel, à la forte présence dans les pays de l'EEE, au niveau de qualification du personnel, de la technologie et des services proposés, ainsi qu'à l'importance des fonds propres, nous pensons que les banques sont préparées à affronter la concurrence. Diverses études scientifiques prévoient en outre pour les utilisateurs suisses de services bancaires une certaine diminution potentielle des prix par suite de l'intensification de la concurrence.

Le droit suisse de surveillance bancaire (loi sur les banques et ordonnance sur les banques du 17 mai 1972 (RS 952.0) du Conseil fédéral, ordonnance sur les banques étrangères du 22 mai 1984 (RS 952.111) de la Commission fédérale des banques) est déjà amplement conforme à l'acquis respectif. C'est pourquoi, seuls les points des directives déjà citées sous lettre a) qui exigent une modification ou une adaptation de notre législation bancaire sont mentionnés ci-dessous.

La deuxième directive bancaire no 89/646 requiert plusieurs changements matériels de la loi sur les banques, comme la fixation des principes de licence unique et de surveillance par le pays du siège pour les banques EEE et leurs succursales, ainsi que pour les établissements financiers.

Du fait que l'article 3 de la deuxième directive no 89/646 prescrit que seuls les instituts ayant un statut de banque à part entière peuvent accepter des fonds du public, il y a lieu de supprimer le statut légal de société financière à caractère bancaire qui fait appel au public pour obtenir des fonds en dépôt (art. 1 al. 2 let. a LB)<sup>272</sup>). De toute façon, ce statut ne connaît plus qu'une modeste importance; actuellement, il n'existe que quatre sociétés de ce type. Pour la Suisse, il est plus important que les autorités compétentes soient informées de l'identité et des quotes-parts de participation des actionnaires, directs ou indirects, pouvant exercer une influence notable ainsi que des sociétaires de toutes les banques et non seulement des instituts contrôlés par des étrangers, comme c'est le cas sous le droit en vigueur. Ceux-ci doivent garantir une gestion saine et prudente de l'établissement de crédit.

---

272) RS 952.0

Les prescriptions de la deuxième directive bancaire no 89/646 concernant le capital initial minimum (5 millions d'écus) et celles relatives aux participations admissibles détenues par des banques doivent en outre être transposées.

La réglementation détaillée de l'entraide internationale prévue à l'article 16 de la deuxième directive bancaire no 89/646 - qui matériellement représente une nouvelle version de l'article 12 de la première directive bancaire - doit être reprise en droit suisse, afin de permettre, entre la Commission fédérale des banques et les autorités étrangères de surveillance, la coopération nécessaire au regard des buts de la surveillance bancaire. La compétence permettant l'octroi de l'entraide internationale n'est pas encore ancrée dans l'actuelle loi sur les banques. En outre, en vertu du principe de la surveillance par le pays du siège, les autorités compétentes du pays du siège d'une banque, ou ses mandataires, pourront procéder à des vérifications sur place dans les succursales en Suisse (celles-ci étant soumises à leur seule surveillance), sans qu'une autorisation de la part des autorités suisses soit nécessaire. L'inspection de succursales par les autorités de surveillance étrangères étant expressément autorisée dans le cadre de l'EEE, l'article 271, premier alinéa, du Code pénal suisse ne s'applique pas. Par ailleurs, l'entraide administrative sera ancrée dans les différents textes législatifs concernés.

Dans le domaine des prescriptions sur les fonds propres, la garantie sans réserves émanant d'une commune (art. 11 al. 1 let. c OB)<sup>273)</sup> doit être rayée du catalogue des fonds propres admis.

Un besoin de changement important subsiste par contre pour ce qui est des prescriptions régissant la présentation des comptes des banques. Le schéma de présentation des comptes annuels, la réglementation concernant le devoir de publication des comptes annuels consolidés (qui entre-temps a aussi été ancré dans le nouveau droit des sociétés anonymes) et, en particulier, la limitation de la possibilité de constituer des réserves latentes doivent notamment être révisés. Au sujet de ce dernier point, la Suisse pourrait utiliser la possibilité laissée à chaque Etat membre de permettre la constitution limitée de réserves d'évaluation. La période transitoire au terme de laquelle la transposition de cette matière devra être assurée échoit au 1er

---

273) RS 952.02

janvier 1996. Etant donné qu'aussi bien dans la CEE qu'en Suisse (art. 6 LB) le droit bancaire concernant les bilans s'appuie sur le droit général des sociétés, les adaptations de la loi sur les banques doivent être coordonnées avec celles du droit des obligations, qui fera l'objet d'une nouvelle révision.

Un changement de l'ordonnance sur les banques étrangères suffit pour la transposition de la prescription selon laquelle les succursales en Suisse de banques ayant leur siège dans un pays de l'EEE sont libérées du devoir de présenter des comptes séparés.

La transposition de la directive 83/350 dans la législation suisse exige un complément à la loi sur les banques. D'une part, la Commission fédérale des banques a besoin de la compétence pour l'échange d'informations avec les autorités étrangères de surveillance, d'autre part, les filiales suisses de banques étrangères doivent être habilitées, dans la loi sur les banques, à transmettre à leur société mère étrangère les informations nécessaires à la surveillance consolidée.

#### c) Conséquences sur le plan cantonal

Du fait que la législation et la surveillance sur les banques sont de la compétence de la Confédération (art. 31quater al. 1 Cst., RS 101), les cantons ne sont en principe pas touchés. Il n'existe qu'une seule exception dans le domaine des banques cantonales : en vertu de l'article 31quater alinéa 2 Cst., le législateur a promulgué en leur faveur certaines prescriptions spéciales dans la loi sur les banques. Il est vrai que ces banques sont soumises en principe à la surveillance de la Commission fédérale des banques. Cependant les autorités cantonales ont la responsabilité pour ce qui est de l'organisation et de la gestion des banques cantonales; il leur incombe d'appliquer les lois et ordonnances cantonales à cet égard. Cette répartition fédéraliste des tâches n'est pas remise en question par l'Accord EEE. Suivant le droit en vigueur, la Commission fédérale des banques ne peut prendre des mesures en cas de défaillances au niveau du personnel ou de l'organisation des banques cantonales. Dès lors, les cantons ont l'obligation, si besoin est, d'adapter la législation bancaire cantonale afin de permettre aux autorités compétentes d'exercer une surveillance efficace dans ce domaine également. Enfin, il sied de signaler que la réduction des fonds propres exigibles de 12,5 % pour les

banques cantonales dont les engagements sont garantis par le canton (art. 13 al. 3 let. b OB) n'est permise que si le ratio minimal de solvabilité de 8 % (dans le sens de la directive no 89/647 relative à un ratio de solvabilité des établissements de crédit) est respecté. La CEE n'admet pas comme fonds propres la garantie sans réserves émanant d'une commune.

## 7.422 Assurances

### a. L'acquis

Les règles relatives aux assurances privées se fondent dans le vaste contexte de la liberté d'établissement et de la libre prestation de services selon l'article 31 resp. 36 de l'accord EEE (art. 52 resp. 59 CEE). Aussi bien l'article 31 que l'article 36 de l'accord EEE renvoient à l'annexe IX, déterminant les directives applicables. L'acquis établi dans ces directives comporte, en plus d'une composante politique, une composante très technique. Sur le plan politique, il faut différencier trois niveaux de libéralisation: la liberté d'établissement, la libre prestation de services avec certaines restrictions, ainsi que la libre prestation de services générale avec agrément unique valable pour toute la CE. L'accord EEE réalise les deux premiers; le troisième fait l'objet de la troisième génération de directives, qui n'a pas encore été adoptée dans la CE elle-même. Sur le plan technique, l'acquis en matière d'assurances est subdivisé en cinq parties :

#### 1. Assurance non-vie

La première directive du Conseil No 73/239 du 24 juillet 1973 portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'accès à l'activité de l'assurance directe autre que l'assurance sur la vie, et son exercice<sup>274</sup>), a pour objet la liberté d'établissement pour les entreprises dans le domaine des assurances accident, maladie et dommages. Les dispositions qu'elle contient tendent à harmoniser les conditions d'accès à l'activité d'assurance et de son exercice; on trouve notamment des prescriptions concernant la solvabilité, les mesures à prendre par les autorités de surveillance dans le cas où une société d'assurances ne satisfait plus aux

---

274) J.O. No L 228 du 16.8.1973, p. 3/accord EEE, annexe IX

conditions de solvabilité, ainsi que les règles de coopération et d'information réciproque des autorités de surveillance des assurances. Cette première directive No 73/239 a depuis lors fait l'objet de modifications et de compléments, en particulier par la directive du Conseil No 84/641 du 10 décembre 1984 modifiant, en ce qui concerne notamment l'assistance touristique, la première directive 73/239 portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'accès à l'activité de l'assurance directe autre que l'assurance vie, et son exercice<sup>275</sup>), la directive du Conseil No 87/343 du 22 juin 1987 modifiant, en ce qui concerne l'assurance-crédit et l'assurance-caution, la première directive 73/239 portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'accès à l'activité de l'assurance directe autre que l'assurance vie, et son exercice<sup>276</sup>), et la directive du Conseil No 87/344 du 22 juin 1987 portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'assurance protection juridique<sup>277</sup>). Au vu des particularités juridiques et techniques de ces secteurs d'assurance, l'intérêt des assurés exigeait des prescriptions détaillées en vue de l'harmonisation des conditions d'accès et d'exercice.

Une autre modification importante de la première directive No 73/239 introduit l'exigence de réciprocité sur le territoire de la CE en ce qui concerne l'agrément de nouvelles filiales d'institutions d'assurance de pays tiers (directive No 90/618). Une réglementation analogue existe dans le domaine de l'assurance vie (cf. point 3 ci-après) et celui des banques (cf. chiffre 7.421, Services bancaires). A l'instar du secteur bancaire, celui de l'assurance est doté d'une réglementation EEE sui generis, qui respecte l'autonomie des parties vis-à-vis des pays tiers en ce qui concerne leur pouvoir de négociation et de décision. Les pays de l'AELE ne sont ainsi pas liés à la politique de réciprocité de la CE ; cependant, un agrément ne correspondant pas aux prescriptions de la CE à l'égard des Etats tiers n'est valable que dans les Etats parties qui l'ont accordé ou reconnu.

---

275) J.O. No L. 339 du 27.12.1984, p. 21/Accord EEE, annexe IX

276) J.O. No L. 185 du 4.7.1987, p. 72/Accord EEE, annexe IX

277) J.O. No L. 185 du 4.7.1987, p. 77/Accord EEE, annexe IX

Il convient encore de souligner que les établissements de droit public cantonaux d'assurance incendie, dont la plupart sont des institutions à monopole, ont été exclus du champ d'application de l'accord EEE.

La deuxième directive du Conseil No 88/357 du 22 juin 1988 portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'assurance directe autre que l'assurance sur la vie, fixant les dispositions destinées à faciliter l'exercice effectif de la libre prestation de services et modifiant la directive 73/239<sup>278)</sup>, introduit la possibilité de conclure des contrats par-delà les frontières, c'est-à-dire indépendamment de l'établissement d'un siège dans le pays de prestation de services (libre prestation de services). L'exercice de la libre prestation de services dans le cas de contrats avec des "consommateurs normaux" (risques de masse) peut dépendre d'un agrément et être lié à l'obligation de communiquer les tarifs et les conditions d'assurance. Il n'est en revanche pas autorisé de mettre de telles limites à la libre prestation de services dans le cas des grands risques ; l'assureur peut être cependant tenu de déposer, auprès de l'autorité de surveillance de l'Etat membre de prestation de services, une attestation établie par l'autorité de surveillance de l'Etat membre de l'établissement sur sa solvabilité et sur les branches d'assurance exploitées, ainsi qu'une déclaration concernant les engagements qu'il prévoit d'assumer au-delà des frontières. En effet, la réflexion à la base de cette étape de libéralisation était que certains assurés, de par leurs particularités, leur importance ou la nature du risque à couvrir, n'ont pas besoin d'une protection particulière dans l'Etat dans lequel le risque est situé. Le terme "grand risque" couvre donc entièrement certaines branches d'assurance (par exemple corps de véhicules aériens); il couvre en outre l'assurance-crédit et l'assurance-caution à condition que le preneur d'assurance exerce à titre professionnel une activité industrielle, commerciale ou libérale, ainsi que les dommages matériels et les dommages relevant de la responsabilité civile (y compris les assurances de véhicules à moteur), à condition que le preneur d'assurance atteigne les valeurs seuils d'au moins deux des trois critères d'importance (bilan, chiffre d'affaires net, nombre d'employés).

---

278) J.O. No L 172 du 4.7.1988, p.1/accord EEE, annexe IX

La réassurance a toujours bénéficié d'une pratique de surveillance libérale, car son domaine d'activité est par tradition international. C'est pourquoi la CE a très tôt instauré la liberté d'établissement et la libre prestation de services en matière de réassurance, à savoir le 25 février 1964<sup>279</sup>). La coassurance poursuit un but semblable à la réassurance (répartition du risque). C'est pourquoi la libre prestation de services a été introduite, limitée à l'assurance des dommages matériels et des dommages relevant de la responsabilité civile, secteurs particulièrement importants dans ce domaine<sup>280</sup>).

## 2. Assurance pour véhicules à moteur

Les trois directives concernant l'assurance des véhicules à moteur visent l'élimination du contrôle de la carte verte d'assurance lors du passage de frontière entre deux Etats membres<sup>281</sup>), l'harmonisation des sommes minimales de couverture et de la couverture de dommages occasionnés par des inconnus ou des conducteurs non assurés<sup>282</sup>), ainsi que l'uniformisation du domaine de validité géographique de l'assurance responsabilité civile pour véhicules à moteur et l'inclusion de l'assurance occupants<sup>283</sup>). Afin de parer à des abus dans l'application de la première directive No 72/166, la Commission des CE a de plus formulé une recommandation concernant la durée minimum des contrats conclus sous forme d'assurance-frontière pour les véhicules provenant d'Etats tiers<sup>284</sup>). Une autre recommandation a pour objet d'accélérer la procédure de réparation des dommages<sup>285</sup>). Ces deux recom-

---

279) Directive du Conseil No 64/225 du 25 février 1964 visant à supprimer en matière de réassurance et de rétrocession les restrictions à la liberté d'établissement et à la libre prestation des services; J.O. No 64 du 4.4.1964, p. 878/accord EEE, annexe IX

280) Directive du Conseil No 78/473 du 30 mai 1978 portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives en matière de coassurance communautaire; J.O. No L 151 du 7.6.1978, p. 25/accord EEE, annexe IX

281) Première directive du Conseil No 72/166 du 24.4.1972 concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives à l'assurance de la responsabilité civile résultant de la circulation de véhicules automoteurs, et au contrôle de l'obligation d'assurer cette responsabilité; J.O. No L 103 du 25.5.1972, p. 1/accord EEE, annexe IX

282) Deuxième directive du Conseil No 84/5 du 30.12.1983 concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives à l'assurance de la responsabilité civile résultant de la circulation des véhicules automoteurs; J.O. No L 8 du 11.1.1984, p. 17/accord EEE, annexe IX

283) Troisième directive du Conseil No 90/232 du 14.5.1990 concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives à l'assurance de la responsabilité civile résultant de la circulation des véhicules automoteurs; J.O. No 129 du 19.5.1990, p. 33/accord EEE, annexe IX

284) Recommandation No 74/165; J.O. L. No 87 du 30.3.1974, p. 12/accord EEE, annexe IX

285) Recommandation No 81/76; J.O. No L. 57 du 4.3.1981, p. 27/ accord EEE, annexe IX

mandations ne sont présentées dans le cadre de l'acquis EEE que pour information.

### 3. Assurance vie

La première directive du Conseil no 79/267 du 5 mars 1979 portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'accès à l'activité de l'assurance directe sur la vie, et son exercice<sup>286</sup>, instaure la liberté d'établissement, tandis que la deuxième directive du Conseil no 90/619 du 8 novembre 1990 portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'assurance directe sur la vie, fixant les dispositions destinées à faciliter l'exercice effectif de la libre prestation de services et modifiant la directive no 79/267<sup>287</sup>, établit la libre prestation de services dans le secteur des assurances vie à l'exception du domaine des assurances sociales. L'important ici, pour distinguer les contrats d'assurance, est de voir si le contrat a été conclu à l'initiative du preneur d'assurance ou d'une autre façon. Dans ce dernier cas l'accès à l'activité d'assurance vie peut dépendre d'un agrément et être lié à l'obligation de communiquer les tarifs et les conditions d'assurance, comme en matière de libre prestation de services pour les risques de masse des assurances non-vie. En revanche, la libre prestation de services pour les contrats conclus à l'initiative du preneur d'assurance est soumise à une réglementation qui correspond à celle des grands risques dans les assurances non-vie (pas d'obligation d'agrément pour l'assureur, mais simple présentation d'une attestation sur la solvabilité et sur les branches d'assurances exploitées, et remise d'une déclaration concernant les engagements que l'assureur prévoit d'assumer au-delà des frontières). Par ailleurs, la première directive No 79/267 a été complétée, dans le cadre de la deuxième directive, par des "Règles applicables aux filiales de sociétés mères, qui relèvent du droit d'un Etat tiers, et à l'acquisition de participations par de telles sociétés mères". C'est pourquoi dans l'accord EEE, on a retenu la même réglementation que pour l'assurance non-vie (voir point 1. ci-devant).

---

286) J.O. No L. 63 du 13.3.1979, p. 1/Accord EEE, annexe IX

287) J.O. No L. 330 du 29.11.1990, p. 50/accord EEE, annexe IX

#### 4. Surveillance et comptes annuels

La directive du Conseil No 91/674 du 19 décembre 1991 concernant les comptes annuels et les comptes consolidés des entreprises d'assurance<sup>288)</sup> vise à harmoniser les bilans et les comptes de pertes et profits des institutions d'assurance afin de pouvoir les comparer. La recommandation de la Commission des CE No 92/48 du 18 décembre 1991 sur les intermédiaires d'assurance<sup>289)</sup> a pour but d'inviter les Etats membres de la CE à prévoir une obligation d'immatriculation et des exigences professionnelles minimales.

#### 5. Autres domaines

La seule directive à citer ici concerne les activités d'agents et de courtiers d'assurance<sup>290)</sup>. Les mesures transitoires qu'elle contient enjoignent aux Etats membres connaissant une réglementation des activités d'agents et de courtiers d'assurance d'admettre comme condition d'accès suffisante l'exercice effectif de ces activités dans l'Etat membre de provenance.

#### b. Conséquences sur le plan fédéral

La mise en oeuvre de l'accord EEE en droit suisse peut s'appuyer sur les travaux préliminaires engagés depuis plusieurs années en vue de la reprise de l'accord avec la CE sur les assurances<sup>291)</sup>. Toutes les adaptations du droit suisse qui découlent de la première directive non-vie No 73/239 ont été effectuées dans le cadre de la loi sur l'assurance dommages<sup>292)</sup>. La reprise de la deuxième directive non-vie No 88/357 a exigé que cette loi soit complétée par des dispositions sur la libre prestation de services. Celle-ci implique la suppression dans une large mesure de l'approbation des tarifs et des conditions générales dans le domaine des grands risques. La prescription correspon-

288) J.O. No L374 du 21.12.1991, p. 7/art. 5 du protocole additionnel de l'accord EEE qui devait être signé jusqu'à fin mai 1992

289) J.O. No L. 19 du 28.1.1992, p. 32/art. 5 du protocole additionnel de l'accord EEE qui devait être signé jusqu'à fin mai 1992

290) Directive du Conseil No 77/92 du 13.12.1976 relative à des mesures destinées à faciliter l'exercice effectif de la liberté d'établissement et de la libre prestation des services pour les activités d'agent et de courtier d'assurance (ex groupe 630 CITT) et comportant notamment des mesures transitoires pour ces activités; J.O. No L 26 du 31.1.1977, p. 14/accord EEE, annexe IX

291) Sur l'accord assurances voir le message du 14 août 1991, FF 1991, IV, p. 1 et, en ce qui concerne les rapports entre l'Accord EEE et l'Accord bilatéral, tout spécialement p. 24-26.

292) FF 1991 IV 31

dante dans la loi sur la surveillance des assurances du 23 juin 1978, LSA<sup>293</sup>) doit donc être adaptée. Ces modifications touchent particulièrement l'assurance responsabilité civile pour les véhicules automobiles. Le tarif uniforme actuel (art. 37 LSA) est contraire à l'accord EEE en ce qui concerne les grands risques ; il sera donc abandonné. Ici comme dans les autres secteurs où l'approbation des tarifs est supprimée, la protection des preneurs d'assurance devra être assurée par une intensification des contrôles a posteriori des bases techniques et des résultats de chaque branche d'assurance.

Les prescriptions communautaires règlent les montants minimums d'assurance et l'étendue de la couverture de l'assurance responsabilité civile pour les véhicules automobiles. Sur le plan juridique, il sera possible de réaliser leur mise en oeuvre en modifiant la loi sur la circulation routière du 19 décembre 1958, LCR<sup>294</sup>) et l'ordonnance sur l'assurance des véhicules du 20 novembre 1959<sup>295</sup>).

Les deux directives vie posent des principes semblables à ceux des directives non-vie, avec toutefois quelques spécificités inhérentes à l'assurance vie. Un arrêté sur l'assurance vie correspondant à la loi sur l'assurance dommages est par conséquent proposé. Les mesures prévues dans les directives en vue de garantir la solvabilité seront transposées par le biais de modifications de la loi sur la garantie du 25 juin 1930<sup>296</sup>). La loi sur le cautionnement du 4 février 1919<sup>297</sup>) sera abrogée pour les institutions d'assurance vie et non-vie ayant leur siège dans l'EEE ; elle ne restera valable que pour les sociétés de pays tiers.

Le domaine des assurances sociales est en principe exclu du champ d'application des directives communautaires<sup>298</sup>). Cela est valable tout d'abord pour le domaine des assurances accidents dans certaines entreprises et administrations, réservé à la CNA en vertu de l'art. 66 de la loi fédérale sur l'assu-

---

293) RS 961.01

294) RS 741.01

295) RS 741.31

296) RS 961.03

297) RS 961.02

298) Article 2 paragraphe 1 lettre d de la première et article 1 lettre b de la deuxième directive non-vie; article 2 paragraphe 4 de la première et article 10 paragraphe 3 de la deuxième directive vie

rance-accidents du 20 mars 1981, LAA<sup>299</sup>). Cela est aussi valable pour les prestations servies par les institutions de prévoyance reconnues au titre du deuxième pilier. La première directive vie No 79/267 est applicable (art. 1 par. 3) dans la mesure où ces prestations de prévoyance sont assumées par des institutions d'assurance privées. Pour les contrats collectifs entre des institutions de prévoyance et des institutions d'assurance sur la vie<sup>300</sup>, la première directive vie No 79/267 (liberté d'établissement) est applicable ; la deuxième directive vie No 90/691 (libre prestation de services) prévoit pour de tels contrats une réglementation transitoire appropriée (art. 27). Aucune adaptation législative n'est nécessaire.

Afin de protéger le preneur d'assurance contre la conclusion précipitée d'un contrat d'assurance sur la vie, l'article 15 paragraphe 1 de la deuxième directive vie No 90/691 prescrit un droit de retrait de 14 jours au moins pour les contrats conclus sur la base de la libre prestation de services. La loi sur le contrat d'assurance, LCA<sup>301</sup>) doit être complétée en conséquence. De même, la LCA doit être adaptée aux règles cadres de la libre prestation de services en ce qui concerne les règles techniques des contrats d'assurance (art. 24 de la deuxième directive vie/art. 90-94 LCA) et la définition du droit applicable (art. 7 de la deuxième directive non-vie et art. 4 de la deuxième directive vie).

La directive No 91/674 concernant les comptes annuels et les comptes consolidés imposera aux institutions d'assurance à partir de l'exercice 1995 une nouvelle présentation de leurs résultats. Des modifications législatives ne sont pas nécessaires : les rapports doivent être établis selon les directives de l'autorité de surveillance (art. 22, 3ème alinéa LSA)<sup>302</sup>).

La recommandation No 92/48 sur les intermédiaires d'assurance ne figure dans l'accord EEE que pour information. Il n'est donc pas nécessaire pour l'instant de résoudre la question de l'obligation d'immatriculation et des exigences professionnelles minimales ; le problème se posera néanmoins de façon accrue lors de l'élargissement de la libre prestation de services.

---

299) RS 832.20

300) art. 67 et 68 LPP, RS 831.40

301) RS 221.229.1

302) RS 961.01

c. Conséquences sur le plan cantonal

Le droit des assurances privées et le droit de la surveillance des assurances relèvent exclusivement du droit fédéral<sup>303</sup>). La mise en oeuvre de l'acquis dans ce domaine n'a donc pas de conséquences pour l'adaptation du droit cantonal.

L'exclusion de l'accord EEE des établissements cantonaux d'assurance incendie a déjà été mentionnée (cf. let. a, point 1 ci-dessus). Il en va de même pour le droit des cantons de prélever des contributions pour la protection contre les incendies<sup>304</sup>).

### 7.423 Bourse et valeurs mobilières

Le présent chapitre traite des règles relatives à la bourse et au commerce des valeurs mobilières (cf. infra 1), ainsi qu'aux fonds de placement (cf. infra 2).

L'article 36 al. 2 EEE renvoie à l'annexe IX, qui contient les dispositions spécifiques.

#### 1. Bourse et commerce des valeurs mobilières

##### a. L'acquis

Les règles de l'Accord EEE ayant trait au domaine de la bourse concernent l'admission à la cote - cf. infra 1) - ainsi qu'une règle de comportement - cf. infra 2) - .

Une période transitoire de deux ans est prévue pour la transposition par la Suisse de l'ensemble de ces dispositions. L'échange d'informations prévu dans leur cadre devra cependant être assuré dès l'entrée en vigueur de l'Accord.

---

303) Art. 34, 2<sup>ème</sup> al. et art. 64 de la constitution fédérale, RS 101

304) Art. 48 LSA; art. 25 par. 4 de la deuxième directive non-vie. Voir rapport "Adaptation du droit cantonal du droit de l'EEE", Berne décembre 1991, Groupe de travail No 11 p. 267

## 1) Admission à la cote

La directive no 79/279 du Conseil du 5 mars 1979, portant coordination des conditions d'admission de valeurs<sup>305)</sup> mobilières à la cote officielle d'une bourse de valeurs règle de manière détaillée les conditions minimales d'admission à la cote officielle. Elle contient des prescriptions sur les attributions des autorités de surveillance compétentes; la capitalisation minimale des titres cotés et les obligations que les émetteurs doivent respecter en matière d'information.

La directive no 80/390 du Conseil du 17 mars 1980, portant coordination des conditions d'établissement, de contrôle et de diffusion du prospectus à publier pour l'admission de valeurs mobilières à la cote officielle d'une bourse de valeurs<sup>306)</sup> règle les conditions de contrôle et de diffusion des prospectus à publier pour les émissions de titres émanant de sociétés cotées en bourse. La directive no 89/298 du Conseil du 17 avril 1988, portant coordination des conditions d'établissement, de contrôle et de diffusion du prospectus à publier en cas d'offre publique de valeurs mobilières<sup>307)</sup> règle la publication des informations devant être données aux investisseurs lorsque des valeurs mobilières sont offertes pour la première fois au public, en bourse et hors bourse.

La directive no 82/121 du Conseil du 15 février 1982 relative à l'information périodique à publier par les sociétés dont les actions sont admises à la cote officielle d'une bourse de valeurs<sup>308)</sup> impartit aux sociétés cotées de publier semestriellement un rapport sur leur situation.

La directive no 88/627 du Conseil du 12 décembre 1988 concernant les informations à publier lors de l'acquisition et de la cession d'une participation importante dans une société cotée en bourse<sup>309)</sup> crée pour les actionnaires et les sociétés cotées un devoir d'informer le public en cas de prises de participation dépassant des seuils qui s'échelonnent entre 10 % et 75 %.

---

305) JOCE no L 066 du 16.03.79 p. 21 / Accord EEE, annexe IX

306) JOCE no L 100 du 17.04.80 p. 1 / Accord EEE, annexe IX (avec modifications 82/148; 87/345 et 90/211)

307) JOCE no L 124 du 05.05.89 p. 8 / Accord EEE, annexe IX

308) JOCE no L 048 du 20.02.82 p. 26 / Accord EEE, annexe IX

309) JOCE no L 348 du 17.12.88 p. 62 / Accord EEE, annexe IX

Les directives ont pour but la protection des investisseurs et la reconnaissance mutuelle des prospectus d'offre publique en tant que prospectus d'admission à la cote. Les autorités des différents pays de l'EEE doivent assurer l'échange d'informations nécessaires à l'accomplissement des objectifs prévus par les directives (assistance administrative).

## 2) Opérations d'initiés

La directive no 89/592 du Conseil du 13 novembre 1989 concerne la coordination des réglementations relatives aux opérations d'initiés<sup>310</sup>.

### b. Conséquences sur le plan fédéral

La transposition de ces règles de l'Accord devra être effectuée au terme de la période transitoire de deux ans dont nous disposons. La loi fédérale sur les bourses et le commerce des valeurs mobilières (LBVM), actuellement en préparation, y pourvoira pour l'essentiel. Notre droit fédéral contient déjà certaines de ces règles, telles les dispositions matérielles relatives aux opérations d'initiés (art. 161 du Code pénal). Globalement, la transposition des directives énoncées dans le Traité sera réalisée par une procédure législative ayant déjà été engagée.

L'Accord EEE dispose que même pendant la période transitoire, il faut être en mesure de procéder à l'échange d'informations prévu par les directives énoncées plus haut (cf. lettre a.). Les dispositions nécessaires à cet effet figureront dans un message complémentaire.

### c. Conséquences sur le plan cantonal

Le droit cantonal ne devra pas être adapté, dès lors que les règles contenues dans les directives concernées seront introduites dans la législation fédérale.

---

310) JOCE no L 334 du 18.11.89 p. 30 / Accord EEE, annexe IX

## 2. Fonds de placement

### a. L'acquis

L'objectif des législations sur les fonds des pays européens où les marchés financiers sont développés concorde avec la loi fédérale du 1<sup>er</sup> juillet 1966 (RS 951.31) sur les fonds de placement, en particulier en ce qui concerne la protection des investisseurs et les principales exigences vis-à-vis des détenteurs de fonds et de la politique de placement.

Il existe toutefois des divergences notables sur deux points qui sont prescrits de manière impérative pour tous les Etats concernés depuis l'entrée en vigueur (1<sup>er</sup> octobre 1989) de la Directive No 85/611 du Conseil du 20 décembre 1985 portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant certains organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM)<sup>311)</sup>. Cette directive représente actuellement le plus petit dénominateur commun de la législation sur les fonds dans les Etats de la CE.

D'une part, la loi exige qu'un rapport semestriel et un prospectus soient publiés en plus du rapport annuel. D'autre part, le droit de la CE prescrit la séparation de la direction et de la banque dépositaire, afin de garantir l'indépendance de ces deux organes dans la prise des décisions.

Une autre différence par rapport à la loi suisse sur les fonds de placement existe en ce qui concerne les formes de placement admises. La législation suisse n'autorise la création de fonds de placement que par contrat de placement collectif, tandis que la forme de société peut être utilisée dans la CE. Cette divergence ne désavantage toutefois aucunement les fonds CE sur le marché suisse des placements, puisque les placements collectifs structurés en société sont également autorisés dans notre pays, sans cependant être soumis à la loi sur les fonds de placement.

---

311) JOCE no L 375 du 31.12.1985 p. 3/ Accord EEE, annexe IX

Globalement, la législation de la CE sur les fonds se caractérise par une libéralisation du marché, la vente des parts de fonds de placement n'étant pas limitée notablement par les frontières entre les Etats de la CE. Le droit de la CE est dominé par le principe de la reconnaissance réciproque du droit national et de la compétence exclusive du pays d'origine en matière de surveillance.

#### b. Conséquences au niveau de la Confédération

L'entrée en vigueur de la Directive No 85/611 et partant l'élimination progressive des obstacles érigés contre l'accès aux fonds de placement au sein de la CE ont entraîné une plus forte discrimination des fonds suisses à l'étranger en raison de la réglementation légale qui prévaut actuellement dans notre pays. Aujourd'hui, la vente de parts de fonds suisses dans la CE est devenue pratiquement impossible.

Cette évolution a amené des banques suisses disposant de succursales européennes à transférer davantage que jusqu'ici la création de fonds à l'étranger, principalement au Luxembourg, au cours des dernières années.

Le phénomène de l'émigration des opérations de fonds ainsi que le problème de la discrimination des fonds suisses sur le marché des fonds de la CE et de la capacité concurrentielle limitée des fonds suisses sont pris en compte dans la révision en cours de la loi sur les fonds de placement. Celle-ci porte sur la création d'un fonds en droits-valeurs compatible avec la CE, l'adaptation des prescriptions en matière de publication à la Directive CE et la séparation faite désormais, entre direction et banque dépositaire, sur le plan juridique et des personnes.

Il est prévu d'introduire dans la LFP révisée un article concernant l'entraide administrative, qui permettra de transmettre à l'autorité de surveillance étrangère des informations et des documents non accessibles au public au sujet des fonds de placement: L'autorité requérante est tenue au secret de fonction, les informations obtenues ne pouvant être utilisées que dans le cadre de la surveillance sur les fonds de placement et ne devant pas être remises à des tiers (év. sous forme statistique). En outre, seules les informa-

tions nécessaires à l'exécution de prescriptions comparables, telles qu'elles sont contenues dans la législation suisse, peuvent être communiquées.

Dans le cadre du projet Eurolex, la loi en vigueur ne sera pas modifiée. L'ordonnance existante et la pratique actuelle libérale font qu'il n'existe pas de discrimination des fonds étrangers en Suisse. L'activité de surveillance par des autorités de surveillance étrangères en Suisse ne devrait pas présenter d'intérêt politique. Les fonds de placement à surveiller se trouvent à l'étranger. En Suisse, ce sont seulement les parts de ces fonds qui sont échangées entre acheteurs et vendeurs. Il n'y a donc pas de nécessité de surveillance sur place par des autorités étrangères. Les informations qui pourraient intéresser ces autorités en relation avec l'achat et la vente ne sont généralement pas confidentielles et peuvent être échangées sans réglementation légale.

Le message relatif à la révision de la loi sur les fonds de placement pourra être soumis au parlement cette année encore.

L'acquis en matière de fonds de placement ne devrait pas entraîner des conséquences financières au niveau de la Confédération.

#### c. Conséquences au niveau des cantons

Une adaptation du droit cantonal n'est pas nécessaire dans le domaine des fonds de placement. Il n'y a pas lieu de s'attendre non plus à des conséquences sur le plan financier.

### 7.424 Blanchissage de fonds

#### a. L'Acquis

L'acquis pertinent dans le domaine du blanchissage de fonds est constitué par la directive no 91/308 du Conseil du 10 juin 1991 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux<sup>312</sup>. L'article 2 de cette directive oblige les états membres à interdire le blan-

---

312) JOCE no L 166 du 28.6.1991, p. 77/Accord EEE, Annexe IX

chiment au sens de la définition légale de l'article 1 (3ème tiret). La définition du délit correspond dans une large mesure à celle de la convention des Nations unies contre le trafic illicite des stupéfiants de 1988<sup>313</sup>) de même qu'à celle de la convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment et à la confiscation des produits du crime<sup>314</sup>). Elle vise uniquement le blanchiment intentionnel, mais, en ce qui concerne les activités qui sont à l'origine des biens à blanchir, dépasse largement le seul secteur des stupéfiants. Comme dans la nouvelle législation suisse en la matière, le blanchiment d'argent d'origine criminelle est interdit d'une manière générale. Dans une déclaration interprétative<sup>315</sup>), les représentants des états membres de la CE se sont engagés à mettre en vigueur une législation pénale relative aux agissements décrits à l'article 1, et ce jusqu'à fin 1992.

Conformément à l'art. 6 de la directive no 91/308 citée ci-dessus, les états membres doivent veiller à ce que les établissements de crédit et les institutions financières (parmi lesquelles figurent par définition les assurances-vie) coopèrent avec les autorités compétentes, "- en informant, de leur propre initiative, ces autorités de tout fait qui pourrait être l'indice d'un blanchiment de capitaux...". Cette phrase est communément interprétée comme une obligation faite au financier d'annoncer des transactions douteuses. Elle ne nécessite toutefois pas de sanction pénale particulière, puisque ce devoir, ancré en droit administratif et lié aux compétences correspondantes des autorités de surveillance dans le domaine financier, satisfait aux exigences posées par la directive<sup>316</sup>).

#### b. Conséquences sur le plan fédéral

La modification du 23 mars 1991 du code pénal suisse relative au blanchissage d'argent et au défaut de vigilance en matière d'opérations financières (art. 305bis et ter CPS, RS 311.0) satisfait pleinement à l'obligation de criminaliser figurant aux articles 1 et 2 de la directive citée ci-dessus. La

---

313) Convention des Nations unies du 19 décembre 1988 contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, art. 3 ch. 1 lettres b et c.

314) Convention du Conseil de l'Europe no 141 relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime du 8 novembre 1990, signée par la Suisse le 23 août 1991.

315) JOCE no L 166 du 28.6.1991, p. 83

316) En ce qui concerne la France, cf. Loi du 12 juillet 1990, art. 3 à 11, qui correspond au contenu juridique de la convention.

législation suisse est du reste un des modèles dont la directive s'inspire, en tout cas en ce qui concerne le cercle des activités qui sont à l'origine des biens à blanchir<sup>317</sup>).

Le droit suisse ne connaît pas encore, pour les opérations financières douteuses, le devoir de communication des établissements de crédit et des institutions financières, respectivement de leurs dirigeants et employés, prévu à l'article 6 de la directive no 91/308. Dans l'avant-projet de mars 1990 relatif à la modification du code pénal dans le domaine du blanchissage et de l'organisation criminelle<sup>318</sup>, le Conseil fédéral a proposé un droit de communication du financier. Le droit permettrait donc même à des personnes tenues par une obligation de discrétion qui soupçonneraient un cas de blanchissage, de faire parvenir des renseignements aux organes de poursuite pénale sans pour autant se rendre coupable de violation du secret de fonction. Les cantons, les partis et les organisations consultées ont réagi de manière largement positive à cette innovation. Si, avec le devoir de communication, on introduisait en droit pénal un nouveau fait justificatif, cela conduirait inévitablement à l'incrimination du blanchissage par négligence; un résultat que ne vise pas expressément la directive (cf. l'art. 3, troisième tiret). La disposition relative à un devoir de communication devrait en outre être introduite soit dans le code pénal, soit dans un acte de droit administratif particulier. Les modifications prévues du droit pénal contenues dans le "2ème paquet contre le crime organisé" et stipulant explicitement un droit de communication (article 305ter al.2 de l'avant-projet du CPS), ainsi que les dispositions pénales contre le blanchiment déjà existantes (articles 305bis et ter CPS), recouvrent largement le devoir de coopération. Par souci de clarté, on examinera encore si une solution plus globale doit encore être recherchée.

La transposition des autres dispositions de la directive fait également l'objet d'études supplémentaires.

---

317) Cf. déjà les recommandations du Financial Action Task Force on Money laundering du 7 février 1990, recommandations no. 5.

318) Modification du code pénal et du code pénal militaire concernant la punissabilité de l'organisation criminelle, la confiscation, le droit de communication du financier, ainsi que la responsabilité de l'entreprise, avant-projet et rapport explicatif, mars 1990, art. 305ter al.2 de l'avant-projet et rapport p.41 ss.

### c. Conséquences sur le plan cantonal

Dans ce domaine la reprise de l'acquis n'aura pas de conséquences au plan cantonal.

#### 7.43 Services de communication et d'information

##### 7.43I Télécommunications

###### a. L'acquis

L'objectif principal recherché par la libéralisation des services de télécommunications est de fournir à l'utilisateur européen une large gamme de services de télécommunications aux conditions les plus avantageuses, d'assurer la cohérence de leur développement au sein des Etats membres et de créer un environnement ouvert à la concurrence, compte tenu de toute la dynamique des développements technologiques en cours.

L'accord sur l'EEE ne contient aucune clause spéciale relative à la fourniture et à l'utilisation des services de télécommunications. Cependant, les dispositions de portée générale sont parfaitement applicables dans ce domaine. Il s'agit, en particulier, des dispositions concernant la libre circulation des marchandises<sup>319)</sup>, la libre prestation des services<sup>320)</sup>, les monopoles accordés par l'Etat<sup>321)</sup> et les marchés publics<sup>322)</sup>. Elles constituent le fondement des instruments sectoriels, répertoriés dans les annexes II, XI, XIV et XVI qui contiennent la réglementation relative à la fourniture de prestations en rapport avec les télécommunications<sup>323)</sup>.

Dans ses grandes lignes, le droit communautaire, repris dans l'EEE, prévoit deux modalités de mise en oeuvre d'un marché intérieur des services de

---

319) Article 8 ss. Accord EEE

320) Article 36 ss. Accord EEE

321) Article 59 Accord EEE

322) Article 64 Accord EEE

323) cf. le "Livre vert sur le développement du Marché commun des services, des équipements et des télécommunications" de la Commission (COM (87) 290 final, 30 juin 1986; Communication du Conseil du 30 juin 1988 relative au développement du Marché commun des services, des équipements et des télécommunications jusqu'en 1992 ( JOCE No. C 257/1 du 4.10.1988/Accord EEE, Annexe XI)

télécommunications. D'une part, les droits exclusifs en matière de fourniture de tels services doivent être abolis à l'exception de la téléphonie et du réseau de télécommunications pris comme infrastructure. Par ailleurs, des conditions d'accès au réseau public de télécommunications et d'utilisation de celui-ci doivent être harmonisée. Quant à la directive no 90/388 de la Commission, publiée le 28 juin 1990, relative à la concurrence dans les marchés des services de télécommunications<sup>324</sup>), elle prévoit notamment une libéralisation de l'utilisation de circuits loués permettant le transfert de données pour le compte de tiers et la simple revente de capacité de transmission. En outre, la directive demande que soit créée une autorité indépendante de l'organisme national de télécommunications. Cette autorité devra s'occuper des tâches de surveillance et de réglementation en rapport avec les télécommunications.

L'harmonisation est régie principalement par la directive no 90/387 du Conseil, adoptée le 28 juin 1990, relative à l'établissement du marché intérieur des services de télécommunications par la mise en oeuvre de la fourniture d'un réseau ouvert de télécommunications (Open-Network-Provision - ONP)<sup>325</sup>). Cette directive contient une réglementation-cadre qu'il faudra encore compléter par des normes spéciales. Il s'agit notamment de l'utilisation des réseaux téléphoniques<sup>326</sup>), des circuits loués<sup>327</sup>), des réseaux de transfert de données, et des réseaux numériques à intégration de service (RNIS)<sup>328</sup>). Elle définit également certains services publics de télécommunications, qui devraient apparaître sur le marché européen dans des conditions harmonisées. Citons, à titre d'exemple, le service de téléphonie mobile, le service de radiomessagerie et le service de communication numérique sans fil.

Il est en outre prévu d'harmoniser les prescriptions concernant la protection des données dans le cadre des réseaux numériques à intégration de service

---

324) JOCE No. L 192/10 du 24.7.1990/Accord EEE, Annexe XI

325) JOCE No. L 192/1 du 24.7.1990/Accord EEE, Annexe XI

326) Rapport d'analyse sur la mise en oeuvre d'un réseau ouvert de télécommunications (ONP) pour la téléphonie vocale (ONPCOM 91-53 du 12.7.1991, Commission CE)

327) Proposition de directive du Conseil relative à l'application de la fourniture d'un réseau ouvert aux lignes louées. (COM (91) 30 SYN 328; JOCE No. C 58/10 du 7.3.1991)

328) Rapport d'analyse sur la fourniture d'un réseau ouvert au réseau numérique à intégration de service (RNIS) (ONPCOM 90-23 bis du 19.12.1990, Commission CE)

(RNIS) et de la téléphonie mobile<sup>329</sup>). L'harmonisation des fréquences, quant à elle, sera renforcée par des directives qui règlementeront la fourniture de certains services sur les mêmes fréquences dans tous les pays membres<sup>330</sup>). Il s'agit par exemple de la radiodiffusion numérique à ondes courtes, du téléphone dans les avions et dans les trains à grande vitesse, du système d'information lié au trafic, aux services d'urgence et à la lutte contre le feu. La future directive relative à la reconnaissance mutuelle des concessions pour la fourniture de prestations de service dans le domaine des télécommunications est d'une importance primordiale pour la libre circulation des services par-delà les frontières. Feront également l'objet d'une harmonisation les indicatifs pour les liaisons téléphoniques internationales (no 00; qui existe déjà en Suisse)<sup>331</sup>) ainsi que le numéro d'appel des services d'urgence (no 112; actuellement ce no est octroyé en Suisse au service des dérangements des PTT).

Les parties à l'accord prennent acte que d'autres instruments juridiques, n'ayant pas un caractère obligatoire, sont des annexes à l'Accord sur l'EEE; en effet, ils annoncent en l'occurrence d'importantes conditions-cadre. Il s'agit du futur programme de législation, des efforts de normalisation et des recommandations relatives à l'introduction harmonisée des services à caractère paneuropéen.

En se fondant sur la résolution du Conseil du 19 décembre 1991 relative au développement du marché commun des services et équipements de télécommunications par satellite<sup>332</sup>), la Communauté européenne aspire également à des mesures propres à libéraliser et à harmoniser les communications par satellite. Etant donné les conditions quelque peu particulières de ce marché,

---

329) Proposition de directive du Conseil concernant la protection des données à caractère personnel et de la vie privée dans le cadre des réseaux numériques à intégration de service (RNIS) et des réseaux mobiles numériques publics (COM (90) 314 - SYN 288; JOCE No. C 277/12 du 5.11.1990)

330) Résolution du Conseil du 28 juin 1990 sur le renforcement de la coopération européenne en matière de radiofréquences, notamment pour les services à vocation paneuropéenne (JOCE No. C 166/02 du 7.7.1990, Accord EEE/Annexe XI)

331) Proposition de décision du Conseil relative à l'adoption d'un préfixe harmonisé pour l'accès au réseau téléphonique international dans la Communauté (COM (91) 165-SYN 339; JOCE No. C 957 du 15.6.1991)

332) JOCE No. C 8 du 14 janvier 1992, p.1/Article 6 du protocole additionnel à l'Accord EEE, qui devrait être signé avant fin mai 92. La résolution n'est pas contraignante sur le plan juridique. Une loi ou une ordonnance ne pourra être modifiée qu'à partir d'instruments juridiques qui sont en cours d'élaboration sur la base de la résolution, et qui n'ont pas encore acquis un caractère contraignant.

il est prévu de libéraliser les installations de radiocommunications par satellite sur la base de prescriptions techniques harmonisées, de créer un système de reconnaissance mutuelle des procédures d'agrément, de libéraliser la fourniture de services de télécommunications par satellite à l'échelle européenne - au besoin en imposant certaines conditions-, de séparer la surveillance de l'exploitation aussi dans ce domaine, ainsi que d'améliorer et de faciliter l'accès au segment spatial. En vue d'atteindre ces objectifs, la Commission soumettra des directives au Conseil; les Etats membres seront en outre tenus de s'engager pour que les modifications voulues soient apportées dans les organismes qui exploitent des systèmes de satellites.

Dans ce contexte, on ne saurait oublier les dispositions sur la libre circulation des marchandises (voir chiffre 7.211, portant sur les prescriptions techniques) qui tendent également à libéraliser les anciens monopoles en matière de fourniture d'installations d'usagers; simultanément, elles visent à l'harmonisation des exigences techniques. Grâce à elles, la reconnaissance mutuelle de l'accès au marché peut avoir lieu. Les installations d'usagers sont une condition sine qua non pour que l'on puisse utiliser les services de télécommunications.

Rappelons en outre que les modalités des acquisitions effectuées par l'Etat (voir chiffre 7.85, Marchés publics) peuvent avoir de l'importance, notamment pour l'Entreprise des PTT, mais aussi pour l'administration publique. Par ailleurs, les programmes d'encouragement, de recherche et de développement dans le domaine des télécommunications jouent chez nous un rôle économique et social non négligeable. Dans l'accord EEE, ils figurent parmi les mesures d'accompagnement à caractère politique.

#### b. Conséquences au niveau fédéral

Tout le droit propre au secteur des télécommunications a été repris sans aucune réserve dans l'Accord sur l'EEE. C'est en effet une condition primordiale à l'établissement du marché intérieur. La directive no. 90/388 relative à la concurrence dans les marchés des services de télécommunications est actuellement mise en application par les Etats membres. Ce processus soulève des problèmes d'interprétation que la Commission devra résoudre; ils concernent, en particulier, le champ d'application de cette directive et

l'obligation de libéraliser les services de télécommunications qui en découlent. Par conséquent, le monopole en matière de téléphones, défini par la loi sur les télécommunications, pourrait être d'une trop vaste portée et devrait être adapté en fonction des conclusions communautaires. D'autre part, la récente loi du 21 juin 1991 sur les télécommunications est fondamentalement compatible avec le droit communautaire. Ce dernier a d'ailleurs également été largement pris en compte lors de l'élaboration des ordonnances d'application. De même, la création de l'Office fédéral de la communication à Bienne représente un nouvel instrument permettant formellement d'appliquer le droit européen en Suisse. Désormais, le consommateur de ce pays obtient le libre accès aux services de télécommunications nationaux et européens. Comme la concurrence deviendra plus âpre, nous devrions assister à un élargissement de l'offre et à une baisse des prix.

Les fournisseurs suisses de ces services bénéficient désormais du libre accès à l'ensemble du marché EEE. Ainsi, la Suisse verra sa compétitivité se renforcer dans le domaine des télécommunications et son économie disposera sans restrictions de ces dernières comme facteur de production. D'autre part, précisons qu'en raison d'une concurrence plus tendue au sein de l'EEE, le problème du financement des prestations des PTT en faveur de l'économie générale gagnera en acuité. Différentes directives importantes de la CE sont actuellement en cours d'élaboration. Il s'agit notamment des efforts d'harmonisation mentionnés plus haut, qui viendront parachever l'Accord sur l'EEE. Le secteur des télécommunications étant caractérisé par un grand dynamisme, il s'agira de maîtriser au fur et à mesure son développement constant.

Des bouleversements économiques, en rapport notamment avec la libéralisation des marchés, viennent d'avoir lieu; d'autres ne sont cependant pas exclus.

### c. Conséquence au niveau cantonal

Etant donné que selon l'article 36 cst.<sup>333)</sup> les télécommunications sont du ressort de la Confédération, les cantons ne sont pas spécialement touchés par le droit EEE.

---

333) RS 101

a. L'acquis

Ni l'Accord sur l'EEE ni ses annexes ne contiennent de prescriptions spécifiques relatives aux services postaux. A ce sujet, précisons que les règles de la concurrence exercent également une influence sur l'administration des postes. Comme pour les télécommunications, la CE projette des mesures permettant de réduire les droits nationaux en matière de monopole, pour ne les limiter qu'aux services fondamentaux, ainsi que des mesures d'harmonisation en vue de fournir des prestations au niveau européen. Ces projets feront l'objet d'un Livre vert sur les postes, dont la parution suscitera probablement de nombreuses discussions.

b. Conséquences au niveau fédéral

Les mesures qui découleront du futur Livre vert sur les postes devront être incluses sous forme d'annexes à l'accord sur l'EEE. Il faudra admettre que la loi suisse sur les postes, du 2 octobre 1924<sup>334)</sup>, devra dès lors être révisée. Dans cette optique, une diminution de la compétitivité de la poste aura des conséquences non négligeables sur le financement des services que les PTT fournissent en faveur de l'économie générale. D'autre part, la poste devrait être en mesure d'offrir un éventail plus large de prestations.

c. Conséquences au niveau cantonal

Etant donné que l'article 36 cst. prévoit que les postes sont du ressort de la Confédération, les cantons ne sont pas particulièrement concernés.

7.433 Services de l'information

Ni l'accord sur l'EEE ni ses annexes ne décrivent des règles spécifiques en matière de services de l'information, à l'exception des structures horizontales et complémentaires (voir chiffre 7.9). Le programme IMPACT<sup>335)</sup> prévoit des

---

334) RS 783.0

335) COM (90) 570, JOCE. No. C 53/65 du 28.2.1991

mesures d'harmonisation du droit régissant ce domaine, telles que les dispositions sur la protection des données ou l'accès à des services électroniques de l'information. Mais les travaux à ce sujet viennent de commencer et il n'est pas possible, pour le moment, de présenter des solutions définitives.

#### 7.44 Services audiovisuels

Dans le cadre de l'EEE, le secteur audiovisuel est abordé sous plusieurs aspects. Il est notamment inclus dans le domaine des services<sup>336</sup>. A ce jour, seul le secteur des programmes de télévision fait l'objet d'un traitement spécifique. Pour la radio sonore, ce sont les règles générales de l'Accord qui s'appliquent.

##### 7.441 Télévision

###### a. L'acquis

Le domaine de la télévision se compose de trois volets dont les instruments juridiques sont à des stades d'évolution différents:

- la directive no 89/552 du Conseil, du 30 octobre 1989, visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres relatives à l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle<sup>337</sup> abrégée en directive TV;
- les mesures de promotion avec le programme MEDIA (vgl. Kap. 7.912, Programme MEDIA);
- le développement technologique par l'adoption prévue d'une norme européenne dans le domaine de la télévision à haute définition (TVHD).

La directive TV fait partie de l'acquis du secteur des services (Annexe X). Elle constitue l'instrument de base de l'EEE dans le domaine des programmes de télévision. Le programme MEDIA fait partie des politiques d'accompagne-

---

336) articles 36 ss. Accord EEE

337) JOCE no L 298 du 17.10.1989, p. 23/Accord EEE, annexe X

ment précisés dans l'Accord EEE. Il est traité au chiffre 7.912. Quant à la TVHD, le projet de directive est actuellement en cours de discussion dans le cadre de la CE, tout comme celui sur la rémunération des ayants-droits pour la diffusion de programme par satellite et par câble.

Les règles du jeu sont fixées, d'une part, dans l'Accord EEE et, d'autre part, dans la directive TV. Elles visent à garantir un régime de concurrence et la libre circulation transfrontière des émissions de télévision.

Le but de la directive TV est de parvenir à un espace audiovisuel européen régi par des règles harmonisées. Elle fixe un certain nombre de dispositions en matière de publicité, de parrainage, de protection des mineurs et de droit de réponse. Elle engage les Etats à promouvoir la distribution et la production d'émissions télévisées, notamment par l'instauration de quotas d'oeuvres d'origine européenne à intégrer dans des programmes, quotas qui toutefois ne devraient pas avoir un caractère obligatoire. Sur un grand nombre de points, la directive TV contient des règles quasi identiques à celles de la Convention TV du Conseil de l'Europe que la Suisse a ratifiée le 9 octobre 1991. Les deux instruments diffèrent plutôt par leur approche. La Directive TV découle de l'idée de réaliser "le grand marché européen" alors que la Convention s'inspire des droits de l'homme, des principes de la liberté d'information et de la diversité culturelle en Europe. Pour rester dans l'esprit de cette Convention, la Suisse a joint une déclaration unilatérale à l'Accord EEE concernant l'application de la directive TV; en accord avec le droit communautaire en vigueur, les autorités suisses conservent la possibilité de prendre des mesures appropriées en cas de délocalisation qui vise à détourner la législation nationale.

Les radiodiffuseurs des pays de l'EEE doivent donc respecter les normes minimales de la directive TV et ne peuvent s'opposer à la retransmission sur leur territoire des programmes provenant d'autres pays de l'EEE. Ces derniers peuvent imposer cependant des normes plus sévères à leurs propres radiodiffuseurs. En ce qui concerne la publicité pour les boissons alcoolisées, les pays de l'AELE ont le droit d'occulter les spots publicitaires des programmes étrangers qui sont retransmis sur leur territoire. Cette dernière exception sera réexaminée en 1995.

## b. Conséquences sur le plan fédéral

L'inclusion de la directive TV dans l'Accord EEE ne devrait pas entraîner à court terme de profondes modifications dans l'espace audiovisuel suisse. La nouvelle loi fédérale sur la radio et la télévision (FF 1991 II 1462) est largement compatible avec la directive TV. Quelques adaptations concernant principalement les règles sur la retransmission (article 48), la limitation de la participation des étrangers (article 11) ainsi que éventuellement des dispositions complémentaires sur la proportion d'oeuvres européennes dans les programmes seront nécessaires. Il faudra aussi modifier l'article 35 a. 1. lettre a de la loi qui est incompatible avec l'article 31 de l'Accord EEE (liberté d'établissement).

## c. Conséquences sur le plan cantonal

Dans ce domaine la reprise de L'acquis, n'aura pas de conséquences au plan cantonal.

### 7.442 Droit du cinéma

#### a. L'acquis

Il n'y a, dans le domaine du droit du cinéma, que peu de dispositions spécifiques applicables dans le droit communautaire dérivé:

L'acquis se résume en trois directives réglant la liberté d'établissement<sup>338)</sup> des personnes exerçant une profession indépendante et la libre prestation des services<sup>339)</sup> dans le domaine de la distribution et de la production cinématographiques<sup>340)</sup>. Il faut tenir compte en outre de la directive no 63/607 du

---

338) Accord EEE, art. 31 ss; voir ch. 7.3.4 (liberté d'établissement des indépendants)

339) Accord EEE, art. 36 ss; voir ch. 7.5 (libre prestation des services)

340) Directive no 65/265 du Conseil, du 13.5.1965, en vue de la mise en oeuvre des dispositions des programmes généraux pour la suppression des restrictions à la liberté d'établissement et à la libre prestation des services en matière de cinématographie (JOCE, no L 85 du 19.5.1965, p. 1437; directive no 68/369 du Conseil, du 15.10.1968, concernant la réalisation de la liberté d'établissement pour les activités non salariées de distribution de films (JOCE no L 260 du 22.10.1968, p. 22) et directive no 70/451 du Conseil, du 29.9.1970 concernant la réalisation de la liberté d'établissement et de la libre prestation des services pour les activités non salariées de production de films (JOCE no L 218 du 3.10.1970, p. 37/Accord EEE, annexe X.

Conseil, du 15 octobre 1963, en vue de la mise en oeuvre des dispositions du programme général pour la suppression des restrictions à la libre prestation des services en matière de cinématographie<sup>341</sup>). Toutes ces directives visent à libéraliser la circulation des personnes et les échanges de services et interdisent toute restriction à l'importation et à la distribution des films réalisés dans les Etats membres.

En ce qui concerne la réalisation et l'exploitation d'oeuvres cinématographiques et audiovisuelles, il faudra tenir compte également de la directive de la CE sur la télévision<sup>342</sup>) (voir ch. 7.441).

Enfin, il convient de souligner que ce domaine est également soumis aux règles générales contenues dans l'Accord EEE (libre circulation des marchandises, aides d'Etat, libre circulation des travailleurs, libre établissement, libre prestation de services, etc.).

#### b. Conséquences au niveau fédéral

Le droit suisse du cinéma est, depuis quelque temps déjà, en cours de révision. En juillet 1990, deux projets sont partis en consultation (un projet de révision de la loi sur le cinéma et un projet de révision de l'ordonnance qui en régit l'exécution). Le 23 octobre 1991, considérant les résultats de cette consultation, le Conseil fédéral a chargé le DFI de préparer un projet d'ordonnance visant à libéraliser le cinéma en Suisse et à renforcer la promotion de cet art.

La nouvelle ordonnance devrait prendre effet le 1er janvier 1993, soit en même temps que l'Accord EEE. Toutes les adaptations nécessaires seront donc achevées à temps. La loi sur le cinéma est formulée de manière assez souple pour que la révision de l'ordonnance soit ici suffisante.

Sont inconciliables avec l'acquis communautaire les dispositions restrictives relatives à l'importation et à la distribution de films scéniques de long

---

341) JOCE no 159 du 2.11.1963, p. 2661/ Accord EEE, annexe X

342) Directive no 89/552 du Conseil, du 3.19.1989, visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives, des Etats membres relatives à l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle (JOCE, no L 298 du 17.10.1989, p. 23/Accord EEE, annexe X

métrage. Ces dispositions prévoient un contingentement de l'importation et interdisent les activités de sociétés étrangères qui n'étaient pas établies en Suisse avant 1962 (entrée en vigueur de la loi fédérale du 28 septembre 1962 sur le cinéma (loi sur le cinéma)<sup>343</sup>). La nouvelle ordonnance met fin au contingentement - la loi sur le cinéma le permet - et réglemente l'importation selon un régime simplifié de permis.

### c. Conséquences au niveau cantonal

La réglementation du cinéma étant avant tout de la compétence des cantons, certains de ceux-ci devront procéder à des adaptations, afin par exemple d'autoriser les étrangers à exploiter des salles de cinéma.

#### **7.45 Prestations de transport (art. 47 à 52)**

Les dispositions concernant les transports font l'objet du chapitre 6 de l'Accord sur l'EEE (art. 47 - 52) et de l'annexe XIII. Elles visent à garantir réciproquement l'accès au marché et à libéraliser les prestations de transport sur une base multilatérale, notamment au travers de l'harmonisation des prescriptions techniques et de l'uniformisation des conditions de travail.

Le secteur des transports est attribué systématiquement au chapitre de l'Accord consacré aux prestations de service. Les dispositions générales sur les transports dépendent dans une large mesure des prescriptions correspondantes de l'Accord sur l'EEE:

Par analogie à l'article 84 CEE, l'article 47 de l'Accord EEE limite le champ d'application des articles 48 - 52 de l'Accord EEE au trafic routier et ferroviaire, ainsi qu'à la navigation intérieure.

Aux termes de l'article 48, les prescriptions des Etats membres de la CE et de l'AELE qui concernent le trafic routier et ferroviaire, ainsi que la navigation intérieure et qui ne figurent pas dans l'annexe XIII de l'Accord EEE ne doivent pas, directement ou indirectement, défavoriser les transporteurs des autres Etats-membres par rapport aux transporteurs indigènes. Cette disposi-

---

343) RS 443.1

tion interdit toute discrimination lorsque les Etats-membres de l'EEE édicteront des textes normatifs sur le trafic routier et ferroviaire, ainsi que sur la navigation. Elle interdit les mesures unilatérales contre la Suisse, mais autorise les mesures autonomes aussi longtemps que celles-ci ne défavorisent pas les entrepreneurs EEE par rapport aux transporteurs indigènes.

L'article 49 dispose que les aides de l'Etat sont compatibles avec l'Accord lorsqu'elles correspondent aux exigences de coordination du trafic ou servent à indemniser certaines prestations liées à la notion de service public<sup>344</sup>).

L'article 50 exige des parties contractantes qu'elles éliminent les discriminations qui résident dans le fait qu'un transporteur desservant les mêmes liaisons de transport soit soumis à des conditions d'acheminement et à des taxes variant selon le pays de provenance ou de destination des marchandises. L'autorité de surveillance est chargée d'enquêter sur les cas de discrimination.

L'article 51 interdit que les transports entre les parties contractantes soient assujetti à des taxes et des conditions qui servent d'une manière ou d'une autre à soutenir ou protéger une ou plusieurs entreprises ou industries, à moins que l'autorité de surveillance ne donne son approbation à ce sujet. Cette autorité tient compte des exigences d'une politique appropriée en matière d'implantations, des besoins des zones sous-développées, des problèmes des régions sévèrement touchées par des situations politiques, ainsi que des répercussions de ces taxes et de ces conditions sur la concurrence entre les modes de transport. L'interdiction ne concerne pas les tarifs concurrentiels.

Selon l'article 52, et compte tenu des coûts effectivement occasionnés, les redevances et taxes dont le transporteur doit s'acquitter au passage de la

---

344 Sur les rapports entre l'article 49 EEE et les règles générales en matière d'aides d'Etat (art. 61ss. EEE), la Cour de justice des CE a posé le principe que les critères spécifiques en matière de transport s'ajoutent aux autres conditions fixées, de manière générale, dans les dispositions relatives aux aides d'Etat (art. 77 et 90ss. EEE) CJCE, arrêt du 12.10.1978, aff. 156/77, Commission c. Belgique, Rec. 1978, p. 1881ss., paragraphe 10

frontière en sus des frais ne doivent pas dépasser un montant approprié. Les parties contractantes sont tenues de réduire progressivement ces coûts.

En résumé, on peut dire que ces dispositions ne posent pas de problèmes pour la Suisse, étant donné que la Cour européenne de justice a aussi interprété de la même manière les principes qu'elles énoncent en matière de non-discrimination, de traitement des transporteurs nationaux, d'aides aux CFF, aux chemins de fer prévus et aux PTT.

La disposition spécifique de l'annexe XIII concerne tous les secteurs des transports: transports terrestres (trafics routier et ferroviaire, ch. 7.451), navigation intérieure (ch. 7.4.5.2) et trafic aérien (ch. 7.454).

## 7.451 Transports terrestres

### 1. Généralités

Les dispositions concernant les transports terrestres se trouvent dans l'article 57s de l'Accord EEE, dans l'annexe XIII et dans le protocole 44.

#### - Accord sur le transit et Accord sur l'EEE

Les deux accords seront deux traités distincts, c'est pourquoi le Conseil fédéral les soumet par deux messages. Le contenu et des détails de l'Accord sur le transit seront expliqués dans le message ad hoc.

Une partie considérable de ce dernier accord se rapporte aux mesures d'infrastructure et aux mesures annexes destinées à la promotion du trafic combiné. Ce domaine ne fait pas l'objet de l'Accord EEE, raison pour laquelle il a été nécessaire de conclure un accord spécifique en matière de transit. Ce dernier comporte cependant plusieurs dispositions sur la facilitation du trafic routier, dispositions qui recoupent les prescriptions correspondantes de l'Accord EEE (annexe XIII). Lors de tels chevauchements, le protocole 44 de l'Accord EEE précise que les dispositions ad hoc de l'Accord sur le transit l'emportent sur celles de l'Accord EEE. Il prévoit aussi que les parties contractantes examinent en commun la situation relative au transport

routier des marchandises, cela six mois avant l'expiration de l'Accord sur le transit.

- Dispositions sur la nationalité

a. L'acquis

Sont déterminants l'article 4 de l'Accord sur l'EEE qui interdit toute pénalisation fondée sur la nationalité, l'article 51 (art. 80 CEE) qui ordonne de mettre sur le même plan les nationaux des autres Etats-membres en ce qui concerne l'établissement en vue d'une activité lucrative indépendante et l'article 130 (art. 221 CEE) qui exige que les ressortissants d'autres Etats-membres soient les autochtones lorsqu'ils participent au capital des personnes juridiques visant un but lucratif.

Répercussions au niveau fédéral

L'obligation d'assurer l'égalité de traitement concerne tout le domaine du transport terrestre, notamment l'accès à la profession de transporteur routier, le libre accès aux marchés de transport et aux transports par autobus et les services ferroviaires.

Selon l'article 13, 3ème alinéa, de la loi du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer (LCF)<sup>345</sup> la majorité de l'administration d'une entreprise de chemin de fer doit se composer de citoyens suisses. Par ailleurs, il est exigé que le personnel permanent soit également composé en règle générale de citoyens suisses (art. 13, 2ème alinéa, LCF). Cet article 13 doit donc être abrogé. Dans ce même sens doit être supprimé l'article 30 de l'ordonnance sur les concessions de transport par automobiles.

c. Répercussions au niveau cantonal

Il appartient surtout à la Confédération de respecter l'obligation précitée. Dans la mesure où les cantons sont aussi touchés, la transposition de la

---

345 RS 742.101

législation EEE dans le droit cantonal doit en tout cas être coordonnée avec la Confédération.

- Aides financières

a. L'acquis

Le règlement no 1191/69 du Conseil du 26 juin 1969 relatif à l'action des Etats-membres en matière d'obligations inhérentes à la notion de service public dans le domaine des transports par chemin de fer, par route et par voie navigable<sup>346</sup>) prescrit une desserte suffisante. Celle-ci est évaluée en fonction de l'intérêt général, de la possibilité d'utiliser d'autres moyens de transport, ainsi que d'après les conditions et les prix du transport (art. 3). L'article 6 prévoit l'octroi d'une compensation lorsqu'il est décidé de maintenir ou de supprimer une obligation de service public. Cette compensation peut être qualifiée d'aide financière. Les méthodes de compensation détaillées sont régies par l'article 10 de ce règlement.

Les aides financières sont donc admises dans les buts suivants:

1. Pour les mesures servant à la coordination du trafic.
2. Pour l'indemnisation des prestations liées à la notion de service public (prestations de service public).
3. Pour les besoins des régions sous-développées et pour une politique de localisation appropriée.

Par les prestations liées à la notion public selon chiffre 2, on entend celles que l'entreprise de transport ne fournirait pas dans son intérêt économique ou qu'elle ne fournirait pas dans la même mesure et aux mêmes conditions.

De telles obligations ne sont imposées ou maintenues que si elles sont indispensables à la garantie d'une desserte suffisante. Les entreprises de transport ont la possibilité de demander une suppression partielle ou totale

---

346) JOCE. no L 156 du 28 juin 1969, p. 1, Accord EEE, annexe XIII / FF 1992 ...

d'une obligation lorsqu'elles en subissent des inconvénients économiques. Si l'autorité compétente conclut au maintien, il y a lieu d'accorder simultanément une compensation financière pour les dépenses qui en résultent. Le règlement précité a fixé les règles et les méthodes applicables pour indemniser les entreprises des obligations de service public. Il faut donc préciser dans quels cas et dans quelles conditions les Etats-membres prennent des mesures de coordination ou imposent des charges liées à la notion de service public et qui entraînent l'octroi de contributions. Ces précisions figurent dans le règlement no 1107/70 du Conseil du 4 juin 1970 relatif aux aides pour les transports par chemin de fer, par route et par voie navigable. Un supplément à ce règlement énumère les aides admises en matière de trafic combiné. Cela étant, les contributions d'exploitation pour le feroutage, telles que la Suisse les connaît, ne seraient pas possibles en raison de ce supplément. Mais l'accord sur le transit est déterminant à cet égard et l'emporte sur le supplément. En d'autres termes, la Suisse ne sera pas obligée de modifier la politique qu'elle a suivie jusqu'à présent.

#### Répercussions au niveau fédéral

Le règlement 1191/69 est directement applicable. La pratique actuelle de la Confédération en matière d'aides étatiques et d'offre de transport pourra malgré tout être maintenue.

#### c. Répercussions au niveau cantonal

Aucune modification

#### - Comptabilité

#### a. L'acquis

Le principal texte normatif général concernant la comptabilité est le règlement 1108/70 du Conseil du 4 juin 1970 instaurant une comptabilité des dépenses afférentes aux infrastructures de transport par chemin de fer, par route et par voie navigable<sup>347</sup>).

---

347 JOCE. no L 130 du 15 juin 1970, p. 4, Accord EEE

Comme il est prévu d'introduire un système d'indemnisation pour l'emploi des voies de communication dans le cadre de la politique commune des transports, le règlement exige qu'une comptabilité permanente soit mise en place et qu'elle comprenne un schéma de comptabilisation uniforme pour chaque mode de transport. Il prescrit en outre des recensements réguliers des prestations de transport (indications sur l'utilisation de celles-ci).

### Répercussions au niveau fédéral

Pour le trafic ferroviaire, nous vous renvoyons aux explications figurant au chiffre 7.453 (transports terrestres, trafic ferroviaire). L'obligation de tenir, au niveau fédéral, une comptabilité sur le trafic routier ne crée pas de grands problèmes, car le compte routier suisse contient déjà de nombreuses données exigées par la CE. L'Office fédéral de la statistique est sur le point d'améliorer l'enregistrement des statistiques. Dans le domaine de la navigation intérieure, il s'agit surtout de faire des relevés statistiques concernant la section du Rhin comprise entre Bâle et Rheinfelden et, éventuellement, sur le Rhône en aval de Genève. Les données réclamées sont d'ores et déjà disponibles.

#### c. Répercussion au niveau cantonal

Le règlement no 1108/70 exige, d'une part, une comptabilité uniforme pour les dépenses en faveur des voies de communication et, d'autre part, un recensement régulier des prestations de transport. En ce qui concerne les dépenses pour la construction et l'entretien des routes cantonales et communales, les critères concernant l'établissement des comptes routiers ne sont pas harmonisés dans tous les cantons et dans toutes les communes. Les données requises ne sont donc disponibles qu'en partie; les cantons et les communes doivent dès lors standardiser l'établissement des comptes routiers. Il n'est pas nécessaire d'adapter les textes normatifs cantonaux pour les recensements réguliers des prestations des divers moyens de transport ne correspondent pas entièrement au règlement no 1108/79, l'Office fédéral de la statistique s'efforcera d'élaborer de meilleures bases pour ce genre de statistiques<sup>348</sup>).

---

348 Voir rapport "Adaptation du droit cantonal au droit de l'EEE", Berne, décembre 1991, Groupe de travail no 10 (version fr. et all. p. 261)

- Dispositions concernant la prescription en matière de poursuites et d'exécution

a. L'acquis

Le règlement no 2988/74 du Conseil du 26 août 1974 relatif à la prescription en matière de poursuites et d'exécution dans les domaines du droit des transports et de la concurrence<sup>349</sup>) introduit le principe de la prescription pour la compétence de la Commission CE de prononcer des amendes ou des sanctions en cas d'infractions aux dispositions du droit communautaire et d'appliquer les décisions rendues dans ce domaine.

En ce qui concerne la prescription des poursuites, la compétence s'éteint, suivant l'infraction, entre trois et cinq ans. La compétence d'appliquer les décisions prises se prescrit en cinq ans.

b. Analyse des répercussions au niveau fédéral

Selon la loi sur le Service des postes (art. 61 à 66 LSP)<sup>350</sup>), les violations de la régle de transport des personnes et des marchandises sont punissables. La partie générale de la loi fédérale du 22 mars 1974 sur le droit pénal administratif (DPA)<sup>351</sup>) est applicable. Le DPA prévoit que la prescription en matière de poursuite oscille entre deux et cinq ans et que le délai pour la prescription en matière d'exécution est de cinq ans. Dans les autres domaines des transports publics, on applique à ce sujet l'article 88 de la loi du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer (LCF)<sup>352</sup>), l'article 51 de la loi fédérale du 4 octobre 1985 sur le transport public (LTP)<sup>353</sup>), ainsi que les dispositions du code pénal suisse. Les compétences de la Commission de la CE existent déjà sur la base des actes législatifs CE directement applicables; elles n'ont donc pas besoin d'être reprises dans le droit national.

---

349 JOCE. no L 209 du 29 novembre 1974, p. 1, accord EEE, annexe XIII

350 RS 783.0

351 RS 313.0

352 RS 742.101

353 RS 742.40

c. Analyse des répercussions au niveau cantonal

Aucune répercussion.

2. Transports routiers

- Accès à la profession de transporteur routier

a. L'acquis

Pour la CE, il existe des dispositions communes (directive du Conseil no 74/561 du 12 novembre 1974 concernant l'accès à la profession de transporteur de marchandises par route dans le domaine des transports nationaux et internationaux<sup>354</sup>) et directive du Conseil no 74/562 du 17 novembre 1974 sur l'accès à la profession de transporteur de voyageurs par route dans le domaine des transports nationaux et internationaux<sup>355</sup>) selon lesquelles les Etats sont tenus de régir dans leur législation l'accès à la profession de transporteur routier. La Suisse ne dispose que de prescriptions réglementant les exigences qui sont posées aux personnes conduisant les véhicules.

Les réglementations CE citées partent du principe qu'il faut s'éloigner d'une limitation quantitative de l'accès au marché et adopter une réglementation fondée sur des critères qualitatifs. A cette fin, trois conditions doivent être remplies pour l'admission selon les directives CE susmentionnées:

- Honorabilité personnelle (bonne réputation, aptitude à la profession)
- Capacité financière
- Aptitude technique (connaissances commerciales et connaissances du droit et de la technique des transports)

---

354 JOCE. no L 308 du 19 novembre 1974, p. 18, Accord EEE, annexe XIII

355 JOCE. no L 308 du 19 novembre 1974, p. 23, Accord EEE, annexe XIII

## Répercussions au niveau fédéral

Comme l'accès à ces professions n'a pas été réglementé en Suisse, il faut créer les bases légales nécessaires.

### c. Répercussions au niveau cantonal

Les cantons ne seront probablement pas à des répercussions dans le domaine de l'accès à la profession. Pour autant que l'exécution des nouvelles dispositions les cantons touché; la transposition du droit EEE dans le droit cantonal doit en tout cas être coordonnée avec la Confédération<sup>356</sup>

#### - Transports de personnes

##### a. L'acquis

En ce qui concerne le transport national des voyageurs, le marché intérieur exige que les Etats-membres de la CE libéralisent l'accès aux marchés des transports et, partant, au trafic par autobus. Un règlement CE a été adopté en la matière en décembre 1991; il entrera en vigueur en 1993. Toute discrimination fondée sur la nationalité est interdite.

En matière de transports internationaux de personnes, sont applicables le règlement no 117/66 du Conseil du 28 juillet 1966 concernant l'introduction de règles communes pour les transports internationaux de voyageurs par route effectués par autocars et par autobus<sup>357</sup>, le règlement no 516/72 du Conseil du 28 février 1972 concernant l'établissement de règles communes pour les services de navette effectués par autocars et par autobus entre les Etats-membres<sup>358</sup> et le règlement no 517/72 concernant l'établissement de règles communes pour les services réguliers et les services réguliers spécialisés effectués par autocars et par autobus entre les Etats-membres<sup>359</sup>.

---

356 Voir rapport "Adaptation du droit cantonal au droit de l'EEE, Berne, décembre 1991, rapport du groupe de travail no 2 (version fr., p. 71 version all., p. 73)

357 JOCE. no L 147 du 9 août 1966, p. 2688, Accord EEE, annexe XIII

358 JOCE. no L 067 du 20 mars 1972, p. 13, Accord EEE, annexe XIII

359 JOCE. no L 067 du 20 mars 1972, p. 19, Accord EEE, annexe XIII

Ces règlements soumettent à autorisation les divers secteurs, à l'exception du trafic occasionnel. En résumé, la réglementation du transport international des voyageurs se présente comme suit dans la CE:

- Trafic occasionnel: pas d'obligation d'approbation (règlement no 117/66);
- Transports de travailleurs: pas d'obligation d'approbation, uniquement une obligation d'attestation (règlement no 117/66);
- Transports de pendulaires: obligation d'approbation (règlement no 516/72);
- Trafic de ligne: obligation d'approbation (règlement no 517/72).

b. Répercussions au niveau fédéral

En Suisse, vu la régle des postes<sup>360</sup> (loi sur le Service des postes, LSP), les PTT détiennent le droit exclusif de transporter des voyageurs au moyen de courses régulières. Ce droit peut être transféré, de cas en cas, à des particuliers par l'octroi de concessions. La législation suisse est compatible avec le droit de la CE.

Selon la LSP, le transport régulier et professionnel de voyageurs est soumis à concession (article 1, 1er alinéa, lettre a, et article 3, 1er alinéa, LSP). Ces concessions sont délivrées, mais nul ne peut prétendre à leur octroi. L'autorité compétente se prononce en appréciant librement toutes les circonstances. Les courses doivent répondre à un besoin et ne doivent pas concurrencer sensiblement les entreprises de transport public. Selon le droit de la CE, le transport international est exclu du champ d'application de la régle des postes et, partant, de l'obligation de concession. La LSP ne s'applique donc plus qu'au trafic national. Elle doit dès lors être modifiée en conséquence.

---

360 RS 783.0

Les règlements no 117/66, 512/72 et 517/72 sont directement applicables; leur transposition dans le droit suisse n'est donc pas nécessaire.

Les règlements no 117/66, 516/72 et 517/22 ont pour effet que le trafic international n'est plus régi par la loi sur le Service des postes et par l'ordonnance sur les concessions de transport par automobiles, mais par les règlements précités, directement applicables. Les répercussions pratiques n'auront pas beaucoup d'importance, parce que le trafic de navette et de ligne ne sera pas libéralisé et parce qu'il faudra une autorisation en lieu et place de la concession.

c. Répercussions au niveau cantonal

Aucune répercussion ne semble se présenter dans le transport national ou international des voyageurs. Il faut cependant relever, même si le droit fédéral est le premier à être touché, que la transposition de la réglementation EEE doit être harmonisée avec les cantons.

- Trafic marchandises

L'acquis

En ce qui concerne les poids et les dimensions des véhicules, la directive no 85/3 du Conseil du 19 décembre 1984 relative aux poids, aux dimensions et à certaines autres caractéristiques techniques de certains véhicules routiers<sup>361</sup>) sur les poids et les dimensions des véhicules comprend plusieurs divergences par rapport au droit suisse. Le poids global de 40 t pour les trains routiers à cinq et six essieux en est l'exemple le plus connu. Dans l'Accord sur l'EEE, la Suisse a émis une réserve concernant cette directive; elle peut désormais maintenir sa limite de 28 t. Mais, en deçà de cette limite, le droit de la CE prévoit pour certains véhicules des poids globaux plus élevés que la loi du 19 décembre 1956 sur la circulation routière, LCR<sup>362</sup>), actuellement en vigueur, à savoir 18 t pour les véhicules à moteur et les remorques à deux essieux (Suisse: 16 t et 12 t), 25/26 t pour les véhicules à moteur à trois essieux

361 JOCE. no L 002 du 3 janvier 1985, p. 14, Accord EEE, annexe XIII

362 RS 741.01

(Suisse: 22 t et 25 t) et 24 t pour les remorques à trois essieux (Suisse: 12 t). La largeur maximale des véhicules est, certes, en règle générale, de 2,50 m tant dans la CE qu'en Suisse, mais la CE admet une largeur de 2,60 m uniquement pour les véhicules frigorifiques aux parois épaisses.

Le règlement no 4060/89 du Conseil du 21 décembre 1989 concernant l'élimination de contrôles aux frontières des Etats-membres dans le domaine des transports par route et par voies navigables<sup>363</sup>) prévoit de renoncer au contrôle des poids et des dimensions des véhicules lors du passage de la frontière nationale. Le règlement no 3356 du Conseil du 7 novembre 1991 (JOCE no L 318 du novembre 1991, p. 1) prévoit de renoncer au contrôle des marchandises lors du passage de la frontière nationale.

La notion de cabotage (transports nationaux ou intérieurs) englobe les transports non internationaux effectués par des véhicules étrangers, c'est-à-dire le transport de marchandises prises en charge en Suisse et déposées à nouveau dans ce pays par des véhicules non immatriculés en Suisse. Le règlement no 4059/89 du Conseil du 21 décembre 1989 fixant les conditions de l'admission des transporteurs non résidents aux transports nationaux de marchandises par route dans un Etat-membre<sup>364</sup>) admet le cabotage. Cette obligation sera introduite progressivement par la CE, étant donné que des contingents chiffrés auront été fixés d'ici à la fin de 1992. Comme des divergences d'opinion existent actuellement au sein du Conseil de la CE au sujet de la libéralisation intégrale du petit cabotage, il faut s'attendre à ce que certains contingents soient maintenus au-delà du 1er janvier 1993. La libéralisation ne devrait guère avoir lieu avant 1996.

#### b. Répercussions au niveau fédéral

Les poids et les dimensions réglementés par la directive no 85/3 doivent être repris dans le droit suisse, ce qui entraînera des modifications de la LCR. Le règlement no 4060/89 est directement applicable en droit suisse. La réglementation spéciale prévue par l'Accord sur le transit est réservée.

---

363 JOCE, no L 370 du 31 décembre 1986, p. 1, Accord EEE, annexe XIII

364 JOCE, no L 390 du 30 décembre 1989, p. 18, Accord EEE, annexe XIII

En Suisse, vu la version actuelle de l'article 15 de la loi du 1er octobre 1925<sup>365</sup>) sur les douanes, le cabotage n'est pas possible avec des véhicules non dédouanés. Le règlement no 4059/89 sera directement applicable. L'article 15 de la loi sur les douanes devra donc être adapté.

c. Analyse des répercussions matérielles et juridiques au niveau cantonal

Aucune répercussion.

- Dispositions sociales

a. L'acquis

Les dispositions sociales figurant dans le règlement no 3820/85 du Conseil du 20 décembre 1985 relatif à l'harmonisation de certaines dispositions en matière sociale dans le domaine des transports par route<sup>366</sup>) prévoit une réglementation plus libérale, notamment quant aux heures de conduite des chauffeurs professionnels. Selon le droit CE, la durée quotidienne de conduite (9 heures) peut passer à 10 heures deux fois par semaine et la durée hebdomadaire peut atteindre 56 heures au maximum, mais il ne faut pas dépasser 90 heures en l'espace de deux semaines.

b. Répercussions au niveau fédéral

En Suisse, la durée quotidienne de conduite est de 9 heures et la durée hebdomadaire de 45 heures. Chez nous également, il est possible de réaliser un temps de travail maximum de 90 heures en l'espace de deux semaines. L'Accord européen du 14 mai 1975 relatif au travail des équipages de véhicules effectuant des transports internationaux par route (AETR), adopté par le Parlement avec l'arrêté fédéral du 17 décembre 1975<sup>367</sup>), mais non ratifié par le Conseil fédéral, a été modifié le 1er février 1991 par la Commission économique de l'Europe des Nations Unies, Genève, et adapté intégralement à la réglementation de la CE. De ce fait, il existe dans le

---

365 RS 631.0

366 JOCE. no L 370 du 31 décembre 1986, p. 1, Accord EEE, annexe XIII

367 FF 1975 I 1830

domaine de la circulation routière des dispositions sociales uniformes dans tout l'Espace européen (EEE et pays de l'Est). Le règlement no 3820/85 est donc directement applicable dans tous les cas; les normes suisses seront adaptées en conséquence.

c. Analyse des répercussions matérielles et juridiques au niveau cantonal

Aucune répercussion.

- Questions supplémentaires relatives à la circulation routière

a. L'acquis

La directive no 77/143 du Conseil du 29 décembre 1976 concernant le rapprochement des législations des Etats-membres relatives au contrôle technique des véhicules à moteur et de leur remorques<sup>368</sup>) prescrit aux Etats-membres de vérifier chaque année les camions, autobus, minibus, remorques et semi-remorques dont le poids global excède 3,5 t. Cette surveillance technique doit être effectuée par des organisations désignées à cet effet par l'Etat et soumises à sa surveillance directe.

Selon le règlement no 3821/85 du Conseil du 20 décembre 1985 concernant l'appareil de contrôle dans le domaine des transports par route<sup>369</sup>), les tachygraphes ne peuvent être installés ou réparés que par des installateurs ou des ateliers agréés par les autorités.

La directive no 91/439 du Conseil du 29 juillet 1991 sur le permis de conduire<sup>370</sup>) prévoit un permis de conduire uniforme et fixe l'âge moyen des conducteurs et les exigences à remplir par ceux-ci. De plus, elle abroge l'obligation d'échanger le permis en cas de prise de domicile dans un autre Etat.

---

368 JOCE. no L 047 du 18 février 1977, p. 47, Accord EEE, annexe XIII

369 JOCE. no L 370 du 31 décembre 1985, p. 8, Accord EEE, annexe XIII

370 JOCE. no L 237 du 24 août 1991, p. 1, Accord EEE, annexe XIII

La directive no 91/671 du Conseil du 16 décembre 1991 concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives au port obligatoire de la ceinture de sécurité dans les véhicules de moins de 3,5 tonnes<sup>371)</sup> prescrit que les passagers des voitures de tourisme doivent également porter les ceintures de sécurité sur les sièges arrière et que es enfants de moins de 12 ans et dont la taille est inférieure à 150 cm doivent être protégés par un système de retenue approprié.

Selon la directive no 92/16 du Conseil du 10 février 1992 relative à l'installation et à l'utilisation dans la Communauté, de limiteurs de vitesse sur certaines catégories de véhicules à moteur<sup>372)</sup>, les autobus d'un poids global supérieur à 10 tonnes et les véhicules automobiles lourds servant au transport des marchandises et dont le poids global dépasse 12 tonnes ne peuvent être admis à la circulation que s'ils sont munis d'un limiteur de vitesse qui limite la vitesse maximale à 10 km/h dans le premier cas et à 85 km/h dans le second.

L'interdiction de circuler la nuit et le dimanche ne fait pas l'objet de l'acquis communautaire.

b. Répercussions au niveau fédéral

La directive no 77/143 et le règlement 3821/85 sont directement applicables en Suisse en tant que bases légales. Lors des négociations sur l'EEE, la Suisse a insisté pour obtenir un délai de transition de cinq années en vue de la reprise de cette directive. Cela étant, elle devra procéder aux adaptations nécessaires pour le 1er janvier 1998. Une étude que des ambassades de Suisse ont réalisée dans certaines capitales de la CE a montré que les Etats-membres de celle-ci appliquaient rigoureusement les dispositions de la directive 77/143 alors qu'il existait une certaine souplesse au niveau des organes d'exécution. Les directives no 91/439, 91/671 et 92/6 doivent être reprises dans le droit suisse. Seule la première, qui concerne le permis de conduire, exige une révision de la LCR, car le droit suisse prévoit actuellement qu'un étranger s'installant en Suisse doit échanger son permis contre un

---

371 JOCE. no L 373 du 31 décembre 1991, p. 26, Accord EEE, annexe XIII

372 JOCE. no L 57 du 2 mars 1992, p. 27, Accord EEE, annexe XIII

permis Suisse dans un délai d'un an. Par ailleurs, les prescriptions contenues dans ces trois dernières peuvent être prises en compte par le Conseil fédéral au niveau de l'ordonnance.

c. Répercussions au niveau cantonal

Etant donné les remarques précitées concernant la directive 77/143, la Suisse devra modifier assez tôt l'ordonnance sur la construction et l'équipement des véhicules routiers, afin que les cantons soient à même sur le plan de l'infrastructure et du personnel, les cantons puissent répondre aux exigences de la directive précitée à partir du 1er janvier 1998<sup>373</sup>).

3. Trafic ferroviaire

- Aides de l'Etat

En ce qui concerne les dispositions générales, nous vous renvoyons au chiffre 7.4511 (transports terrestres, généralités).

a. L'acquis

Vu le règlement no 1192/69 relatif aux règles communes pour la normalisation des comptes des entreprises de chemins de fer<sup>374</sup>), des contributions de compensation sont versées pour diverses catégories de prestations. Cela constitue une espèce d'aide financière.

La directive du Conseil no 91/440 du 29 juillet 1991 relative au développement des chemins de fer communautaires a pour but:

- de garantir l'indépendance de gestion des entreprises ferroviaires; de séparer la gestion de l'infrastructure ferroviaire d'avec l'exploitation des services de transport des entreprises ferroviaires; à cet égard, la

---

373 Voir rapport "adaptation du droit cantonal au droit de l'EEE", Berne, décembre 1992, Groupe de travail no 10 (version fr. et all. p. 267)

374 JOCE. no L 156 du 28 juin 1969, p. 8, Accord EEE, annexe XIII

séparation comptable sera obligatoire, la séparation organique ou institutionnelle facultative;

- de séparer la gestion de l'infrastructure ferroviaire d'avec l'exploitation des services de transport des entreprises ferroviaires;
- d'assainir la structure financière des entreprises ferroviaires;
- de garantir des droits d'accès aux réseaux ferroviaires des Etats membres pour les regroupements internationaux d'entreprises ferroviaires effectuant des transports combinés internationaux de marchandises.

b. Répercussions au niveau fédéral

La Confédération indemnise les CFF de leurs prestations de service public (art. 3 de la loi du 23 juin 1944 sur les CFF<sup>375</sup>) et art. 3 de l'arrêté fédéral du 9 octobre 1986 fixant les principes du mandat 1987 des CFF et l'indemnisation de leurs prestations de service public<sup>376</sup>). La Confédération et les cantons allouent aux entreprises de transport concessionnaires des contributions pour maintenir l'exploitation et couvrir les coûts des prestations de services public (art. 49 et 58 LCF).

L'article 7 de la loi fédérale du 4 octobre 1985 sur le transport public (LTP) et l'article 4, 2e et 3e alinéa de la loi sur les CFF traitent de la suppression de certaines prestations des transports publics. En revanche, la législation suisse n'autorise pas les entreprises ferroviaires à demander d'être exemptées de certaines prestations de service public, comme le permet la législation de la CE.

Selon les dispositions de la loi fédérale du 23 juin 1944 sur les Chemins de fer fédéraux et la loi fédérale du 20 décembre 1957 les entreprises de transports ferroviaires suisses sont indépendantes dans leurs gestions. La séparation de comptes de l'infrastructure et de l'exploitation, exigée par la directive 91/440, est déjà appliquée par le biais de l'article 15 de la loi du 23 juin 1944 sur les Chemins de fer fédéraux et des articles 23 et 24 de son ordonnance d'application du 29 juin 1988. L'assainissement financier des entreprises ainsi que l'accès à l'infrastructure ferroviaire doivent être

compris dans le sens d'un but général poursuivi par la Communauté. Il n'existe d'ailleurs pas encore de concept d'application au niveau européen. Il n'est donc pas nécessaire de modifier l'ordre juridique suisse pour le 1.1.1993.

c. Répercussions au niveau cantonal

Aucune répercussion.

- Comptabilité

Concernant les prescriptions comptables générales, revoici est fait au chiffre 7.4511 (transports terrestres, Généralités).

a. L'acquis

En matière ferroviaire, l'acquis comprend les textes suivants:

- Règlement no 1192/69 du Conseil du 26 juillet 1969 relatif aux règles communes pour la normalisation des comptes des entreprises de chemins de fer<sup>377</sup>);
- Règlement no 2183/78 du Conseil du 19 septembre 1979 relatif à la fixation de principes uniformes pour le calcul des coûts des entreprises de chemins de fer<sup>378</sup>);
- Règlement no 2830/77 du Conseil du 12 décembre 1977 relatif aux mesures nécessaires pour rendre comparable la comptabilité et les comptes annuels des entreprises de chemins de fer<sup>379</sup>).

---

377 JOCE. no L 156 du 28 janvier 1969, p. 8, Accord EEE, annexe XIII  
378 JOCE. no L 258 du 21 septembre 1978, p. 1, Accord EEE, annexe XIII  
379 JOCE. no L 334 du 24 décembre 1977, p. 13, Accord EEE, annexe XIII

b. Répercussions au niveau fédéral

La comptabilité des chemins de fer est règlementée au chapitre 9 de la LCF. Tant la loi sur les CFF que le mandat de prestations des CFF comprennent des dispositions sur les finances et la comptabilité. La CE exige en premier lieu que les comptes soient présentés de manière comparable. Comme les règlements de la CE ne sont appliqués qu'à titre complémentaire, la Suisse peut continuer d'utiliser ses actes législatifs. La fourniture des informations supplémentaires demandées par la CE ne devraient, en revanche, pas poser de gros problèmes à la Suisse.

c. Répercussions au niveau cantonal

Aucune répercussion.

- Tarifs

a. L'acquis

Le règlement no 11 du Conseil du 16 août 1960 concernant la suppression de discriminations en matière de prix et de conditions de transport, fondée sur l'article 79, 3e alinéa du traité instituant la Communauté économique européenne<sup>380</sup>), est applicable. Les articles 5 et 11 de ce règlement enjoignent à tous les gouvernements de communiquer les tarifs, conventions, accords sur les prix et conditions de transport existant dans leur pays à une commission de la CE chargée de veiller à ce qu'ils soient appliqués.

La décision du Conseil no 83/418 du 25 juillet 1983 relative à l'autonomie commerciale des chemins de fer dans la gestion de leurs trafics internationaux de voyageurs et de bagages<sup>381</sup>) est déterminante en matière de fixation autonome des tarifs. Selon cette décision, les entreprises ferroviaires disposent de l'autonomie commerciale nécessaire pour gérer les transports internationaux de voyageurs et de bagages (art. 2, 1er al.).

---

380 JOCE. no L 52 du 16 août 1960, p. 1121, Accord EEE, annexe XIII

381 JOCE. no L 048 du 26 août 1983, p. 32, Accord EEE, annexe XIII / FF 1992

Du point de vue fiscal, la directive du Conseil 75/130 du 17 février 1975 relative à l'établissement de règles communes pour certains transports rail/route de marchandises entre Etats-membres<sup>382)</sup> oblige les Etats-membres à exempter partiellement de l'impôt sur les véhicules automobiles les véhicules utilisés dans le trafic combiné rail/route.

b. Analyse des répercussions matérielles et juridiques au niveau fédéral

Aux termes de l'article 12 de la loi sur le transport public (LTP), l'Office fédéral des transports exerce la surveillance sur les tarifs. L'article 12 LTP sera complété de manière que l'OFT soit compétent pour communiquer à la commission de la CE les informations nécessaires selon l'ordonnance précitée.

En droit suisse, les entreprises fixent de manière autonome les tarifs de leurs prestations (art. 9, 1er al., LTP). Vu l'article 2 du mandat de prestations, le trafic-voyageurs international des CFF constitue une prestation d'économie de marché. Le droit suisse est donc compréhensible avec les normes de la CE.

L'objectif de la directive no 75/130 est de promouvoir le trafic combiné. La Suisse subventionne les envois en trafic combiné rail/route en octroyant une indemnité forfaitaire (actuellement 250 francs par envoi). Cette subvention correspond à une réduction du prix de transport. Elle est en outre compatible avec l'article 7, lettre g, de la loi du 5 octobre 1990 sur les aides financières et les indemnités (loi sur les subventions)<sup>383)</sup>, en vertu de laquelle la Confédération est tenue de renoncer aux aides financières accordées sous forme d'avantages fiscaux. En réduisant le prix de transport, la Suisse observe la directive no 75/130, ce que la CE a expressément confirmé.

c. Répercussions au niveau cantonal

Aucune répercussion

---

382 JOCE, no L 048 du 22 février 1975, p. 31, Accord EEE, annexe XIII / FF 1992 ...

383 RO 1991 857, RS 616.1

## 7.452 Navigation intérieure

Le marché de la navigation rhénane internationale est organisé déjà aujourd'hui de manière libérale et harmonisée, ceci suite à la Convention du 20 novembre 1963 portant à la Convention révisée pour la navigation du Rhin (Acte de Mannheim)<sup>384</sup>, signée à Mannheim le 17 octobre 1868. Les Etats contractants à l' Acte de Mannheim - hors la Suisse, ceux-ci sont l'Allemagne, la Belgique, la France, la Grande-Bretagne ainsi que les Pays Bas - s'accordent mutuellement le libre transport de personnes et de marchandises, le marché libre pour autant qu'il soit lié au transport et finalement l'exemption de taxes. Le régime uniforme s'étend également aux dispositions techniques. En édictant des dispositions dans ce domaine, la CE a toujours tenu compte de ce fait.

La législation de la CE en matière de navigation intérieure se caractérisait jusqu'à présent que par des petits bouts indépendants, ceci est entre autre dû au haut degré d'intégration déjà achevé dans le domaine de la navigation rhénane internationale. Avec le règlement no 3921/91 du Conseil du 16 décembre 1991 fixant les conditions de l'admission de transporteurs non résidents aux transports nationaux de marchandises ou de personnes par voie navigable dans un Etat membre, la législation communautaire a été considérablement élargie. Selon ce règlement le transport commercial de marchandises et de personnes (cabotage) sera dorénavant en principe libre dans toutes les eaux de la communauté pour tous les ressortissants des pays membres. L'introduction de ce règlement dans le traité EEE élargit le champ d'activité des bateaux battant pavillon suisse dans le sens qu'ils pourront circuler librement, non seulement sur le Rhin, mais aussi sur toutes les voies navigables européennes. En même temps les bateaux des autres Etats contractants à l'EEE auront accès aux voies navigables suisses. Leur intérêt économique se limitera cependant au tronçon entre Bâle et Rheinfelden. Ce tronçon est d'ailleurs déjà aujourd'hui librement accessible par les bateaux de la CE. Les autres actes de la CEE, qui ont été incorporés comme base légale dans l'EEE<sup>385</sup> sont en réalité des dispositions analogues aux décisions de la Commission centrale pour la navigation du Rhin, déjà applicable en Suisse.

---

384) RS 0.747.224.053.10

385) Article 47 ss. Accord EEE, Annexe XIII

Dans un seul domaine la reprise du droit de l'EEE nécessite une adaptation du droit suisse. La Directive no 87/540 du Conseil du 9 novembre 1987 relative à l'accès à la profession de transporteur de marchandises par voie navigable dans le domaine des transports nationaux et internationaux et visant à la reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats et autres titres concernant cette profession<sup>386)</sup> en est la cause. Il s'agit de qualifications professionnelles qui sont requises de la personne qui dirige une entreprise de navigation. Elles correspondent en général aux exigences d'un examen professionnel commercial.

Jusqu'à présent les personnes qui dirigeaient une entreprise de navigation en Suisse, pouvaient exercer leur profession librement; la reprise de la directive précitée demande la création d'une nouvelle base juridique. Pour cette raison une période transitoire d'au maximum deux ans a dû être prévue.

#### **7.453 Navigation maritime**

Dans le domaine de politique de navigation maritime les efforts de la CE ont produit jusqu'à présent des dispositions qui s'adressent aux Etats côtiers d'une part et des prescriptions de compétition d'autre part. Les dispositions pour les Etats côtiers ne sont pas d'une grande importance dans l'optique d'un Etat sans littoral. Les dispositions en matière de compétition par contre visent notamment à éliminer les mesures protectionnistes de certains Etats côtiers. La liberté de circulation visée par ces dispositions coïncide avec la situation juridique en suisse ainsi qu'avec les intérêts suisses.

Suite à la liberté d'établissement<sup>387)</sup> accordée par l'EEE la procédure d'enregistrement pour des navires de haute mer battant pavillon suisse devrait être adaptée dans le sens que dorénavant tous les ressortissants des Etats contractants de l'EEE auront les mêmes droits d'enregistrement que les ressortissants suisses. La réalisation de ce principe n'étant cependant pas très avancé, dans les Etats de la CE eux-mêmes, une adaptation de la loi suisse ne s'impose pas pour l'instant. Afin de pouvoir adapter quand-même le droit d'enregistrement, lors de futures évolutions en la matière, d'une façon rapide

---

386) JOCE no. L 322 du 12.11.1987, p. 20 / Accord EEE, Annexe XIII

387) Art. 31 Accord EEE

et adaptée, un transfert des conditions détaillées d'enregistrement de la loi sur la navigation maritime au niveau d'ordonnance est envisagé indépendamment du procès EEE en cours. Grâce à cette liberté ainsi atteinte, il sera possible de procéder à l'ouverture du registre qu'au montant où cela s'avèrera vraiment nécessaire.

L'accession au EEE n'entraînera pas de conséquences spécifiques financières. Ni le crédit-cadre pour cautionnement de 350 millions francs visant à assurer un effectif suffisant de navires de haute mer battant pavillon suisse, qui a été demandé au parlement le 6 novembre 1991<sup>388</sup>), ni l'arrêté fédéral du 20 septembre 1989<sup>389</sup>) concernant l'octroi d'aides financières aux marins suisses afin d'en gagner un effectif suffisant à bord des navires suisses de haute mer, sont en relation avec l'EEE ou sont touchés par celui-ci.

#### 7.454 Aviation civile

##### a. L'acquis

##### Accord EEE

L'aviation civile est couverte par l'Accord EEE, dont la conclusion nécessiter a certaines modifications de notre législation, comme cela va être exposé dans les lignes qui suivent.

L'article 31 de l'Accord EEE (art. 52 CEE), qui prévoit la liberté d'établissement des entreprises, est directement applicable au transport aérien. La règle du traitement national (article 4 Accord EEE) est inconditionnelle. Les Etats EEE ne peuvent donc opposer aux ressortissants des autres Etats EEE qui désirent s'établir sur leur territoire aucune disposition législative, réglementaire ou administrative ou aucune pratique administrative ou jurisprudentielle constituant un traitement discriminatoire par rapport à celui qu'ils réservent à leurs propres entreprises aériennes.

---

388) FF 1992 I 1

389) FF 1989 III 929

L'article 47 alinéa 2 de l'Accord EEE renvoie à l'annexe XIII contenant l'acquis communautaire relatif aux transports (pour plus de détails, voir sous "droit secondaire").

D'autre part, l'article 54 de l'Accord EEE (art. 86 CEE) réprime l'abus d'une position dominante. Une entreprise qui bénéficie d'un monopole légal peut être considérée comme occupant une position dominante au sens de cet article. Le simple fait de créer une position dominante par l'octroi de droits exclusifs, au sens de l'article 59 EEE (art. 90 CEE) n'est toutefois pas, en tant que tel, incompatible avec l'article 54 EEE (art. 86 CEE). Cependant, l'Etat qui a octroyé des droits spéciaux ou exclusifs à une entreprise peut être mis en cause au titre de ces deux dispositions lorsque l'entreprise en question est amenée, par le simple exercice des droits exclusifs qui lui ont été conférés, à exploiter sa position dominante de façon abusive ou lorsque ces droits sont susceptibles de créer une situation dans laquelle cette entreprise est amenée à commettre de tels abus.

Enfin, il convient de souligner à nouveau, dans ce contexte, qu'à côté des règles spécifiques en matière de libre établissement (art. 31 Accord EEE), les règles générales de l'Accord EEE (notamment en matière de concurrence, aides d'Etat, libre circulation des travailleurs salariés) s'appliquent également au secteur de l'aviation civile.

### Droit secondaire

L'acquis communautaire secondaire, contenu dans l'annexe XIII, est composé de règlements, ainsi que de directives et d'une décision concernant les domaines suivants:

- règles de concurrence;
- accès au marché;
- tarifs;
- sécurité;

- harmonisation sociale;
- instauration d'une procédure de consultation sur les relations entre Etats communautaires et pays tiers en matière de transport aérien et l'action relative à ces questions au sein des organisations internationales;
- acceptation mutuelle des licences;
- harmonisation technique.

#### b. Conséquences sur le plan fédéral

Rappel historique: avec ses partenaires au sein de l'AELE, la Suisse s'est efforcée dès 1988 de parvenir à la conclusion avec les CE d'un accord portant sur le trafic aérien en Europe, accord visant à la création d'un espace aérien européen dont la réglementation serait véritablement harmonisée dans le sens d'une libéralisation des services aériens réguliers. À mi-janvier 1990, la Commission des CE a recommandé au Conseil des Ministres d'entamer des négociations avec les six pays membres de l'AELE en vue de la conclusion d'un accord en matière de transport aérien. Au grand regret de la Suisse et des autres pays concernés, le Conseil des Ministres a décidé le 18 juin que la négociation ne serait ouverte, dans un premier temps, qu'avec la Norvège et la Suède.

Toutefois, la conclusion du traité instituant l'Espace économique européen (EEE) est satisfaisante puisque ledit traité englobe le domaine des transports et permet l'intégration européenne de la Suisse de la même manière que l'aurait fait un accord sectoriel purement aéronautique, qui dès lors n'a plus de raison d'être.

Conséquences juridiques au plan fédéral: en Suisse, la liberté d'établissement d'entreprises aériennes étrangères est restreinte de manière "indirecte" par le biais des dispositions relatives à l'immatriculation des aéronefs contenues aux articles 52, 53 et 54 de la loi du 21 décembre 1948 sur la navigation aérienne (LNA) ainsi qu'à l'article 5 de l'ordonnance du 14 novembre 1973 sur la navigation aérienne (ONA) qui prévoient dans leur teneur actuelle que seuls les aéronefs qui sont la propriété exclusive de citoyens ou de sociétés

suisses peuvent être inscrits dans le registre matricule suisse, et que les sociétés suisses en question ne peuvent les inscrire que si elles ne sont pas manifestement influencées par des intérêts étrangers, que ce soit de manière financière ou autre. L'article 5 ONA précise que, pour que soit reconnu le caractère suisse d'une société commerciale ou coopérative, les trois cinquièmes de son capital doivent être suisses; pour les sociétés anonymes, la même proportion du capital-actions doivent consister en actions nominatives et être en mains suisses. Les articles 102 (relatif aux concessions délivrées pour exploiter des lignes) et 115 (qui concerne les autorisations pour exploitation hors des lignes) ONA prescrivent que les entreprises aériennes suisses doivent utiliser des aéronefs inscrits dans le registre matricule suisse.

En outre, l'article 103 LNA prévoit que le réseau interne, continental et intercontinental déclaré d'intérêt général est exploité par une société suisse de transports aériens, de caractère mixte. Cette société suisse se voit dès lors chargée d'une mission d'intérêt économique général au sens de l'alinéa 2 de l'article 59 de l'Accord EEE. Par cette notion, il faut entendre toute activité d'intérêt économique général exercée par une entité publique ou privée à qui l'exercice d'une telle mission a été confié par un acte de puissance publique. La CJCE a déclaré que cette définition doit être d'interprétation stricte. Pour que les monopoles de services puissent bénéficier de l'exception prévue par cet alinéa, il faut que l'application des règles de l'Accord EEE fasse échec à l'accomplissement de la mission particulière qui a été impartie à cette entreprise.

Les articles 52 à 54 LNA devront être modifiés afin d'être compatibles avec l'Accord EEE. Pour ce faire, le Conseil fédéral doit être habilité à fixer les conditions applicables à l'immatriculation dans le registre matricule d'aéronefs dont les propriétaires ont leur siège ou leur domicile dans un Etat membre de l'EEE. La simplification de la disposition actuelle est en harmonie avec le texte du message concernant une modification de la loi sur la navigation aérienne, adopté le 20 novembre 1991. Les requérants appartenant à un Etat membre de l'EEE devront en principe être traités de la même manière que les requérants suisses. L'application de cette modification par le biais de la révision de l'ONA se limitera aux ressortissants des Etats membres de l'EEE et ne concernera pas les requérants d'autres Etats. La proposition ne vise pas à renforcer les dispositions en vigueur en matière d'immatriculation.

Quant à l'article 103, il n'est pas ipso facto incompatible avec l'Accord EEE, et reste donc inchangé pour le moment. Toutefois, une évolution vers un libre accès au marché se précise au sein de la CEE, et pourrait nécessiter une libéralisation déjà dans un futur proche.

L'acquis secondaire ne nécessite pas en soi de modification de la LNA.

Conséquences matérielles: l'existence d'un régime homogène et libéralisé sur l'ensemble du territoire couvert par l'EEE doit permettre aux entreprises suisses d'accéder à un vaste marché très concurrentiel, dans lequel elles auront des possibilités plus ou moins égales et équitables en regard de celles des entreprises communautaires. Cependant, certains effets négatifs doivent être attendus. Ainsi, les compagnies suisses risquent de devoir appliquer des tarifs qui ne correspondraient pas à une structure des coûts helvétique. Par ailleurs, en fonction de l'évolution future de la législation communautaire, on ne peut exclure que la Suisse doive à l'avenir faire des concessions en matière d'harmonisation (abandon des boutiques hors-taxes dans les aéroports pour les vols internes à l'EEE, perception d'une TVA sur le prix des billets d'avion, par exemple). Il est néanmoins permis d'estimer que le risque de pertes de parts de marché est moindre que si cette intégration ne devait pas se faire. L'analyse actuelle partagée par les milieux concernés est que les avantages l'emporteront sur les désavantages.

### c. Conséquences sur le plan cantonal

L'intégration de l'acquis n'a pas de répercussion sur la législation des cantons concernés. Sur le plan matériel, on relèvera qu'il est possible que ladite intégration nécessite des travaux d'adaptation des infrastructures de services d'escale dans les aéroports.

## **7.5 Libre circulation des capitaux (art. 40 à 45, 124 et 125)**

### **7.51 Généralités**

La libre circulation des capitaux figure parmi les libertés fondamentales définies dans l'Accord EEE (art. 40ss. Accord EEE; art. 67ss. CEE). Elle est une condition essentielle à l'accomplissement d'un marché intérieur dans tous

le domaines et à fortiori dans celui des services financiers. Les dispositions de l'Accord n'impliquent pas seulement l'interdiction de restrictions directes relatives au régime des changes; sont également prohibés l'ensemble des obstacles indirects à la circulation des capitaux, car les Parties contractantes doivent en principe abolir toute discrimination pertinente liée à la nationalité, au domicile ou au lieu de placement<sup>390</sup>. La mise à ban des mesures discriminatoires a des incidences sur l'ordre juridique interne dans plusieurs domaines. Ce principe de non-discrimination s'applique par exemple aux investissements directs, respectivement aux participations financières<sup>391</sup>, à l'acquisition de biens immobiliers, aux réglementations relatives à l'émission et à l'admission de papiers valeurs, ainsi qu'au traitement fiscal des transactions de valeurs mobilières. Les dispositions de nature prudentielle relatives à la liquidité des institutions financières et aux placements d'investisseurs institutionnels sont admises pour autant qu'elles se conforment aux règles pertinentes de l'Accord EEE, à savoir qu'elles peuvent être justifiées objectivement.

L'Accord EEE contient une série de clauses de sauvegarde particulières<sup>392</sup> qui, sous certaines conditions et dans le cadre des procédures établies du côté de la Communauté et de l'AELE, donnent la possibilité, de part et d'autre, de prendre des mesures temporaires de sauvegarde dans le domaine des mouvements de capitaux. A cela s'ajoute la clause de sauvegarde générale de l'Accord<sup>393</sup>.

Pour ce qui est des pays tiers, l'Accord ne prévoit pas de régime commun. Les Parties contractantes restent, par conséquent, autonomes en matière de politique à l'égard des pays tiers. Elles se déclarent cependant en faveur à terme d'une libéralisation "erga omnes"<sup>394</sup>. Dans l'éventualité de graves tensions dans les relations de change ou d'une situation de perturbation

---

390) Art. 40 Accord EEE et directive No 88/361 du Conseil du 24 juin 1988 pour la mise en oeuvre de l'article 67 du traité; JO No L 178 du 8.7.1988, p. 5/Accord EEE, annexe XII

391) Art. 124 Accord EEE

392) Art. 43 Accord EEE et protocole 18 y afférent; Art. 3 directive No 88/361. Les clauses de sauvegarde de l'Accord EEE correspondent en substance aux articles 70(2), 73, 107 et 108 CEE.

393) Art. 112 Accord EEE; cf. chiffres 7.52 et 8.5 infra

394) Art. 7(1) directive No 88/361

importante des marchés financiers, elles peuvent se consulter sur une base ad hoc en vue de la prise de mesures concertées<sup>395</sup>).

De nombreux obstacles liés à la libre circulation des capitaux sont encore en vigueur chez nos partenaires de la Communauté et de l'AELE (en particulier dans les domaines de l'investissement direct, de l'acquisition de biens immobiliers et des transactions sur titres). En vertu de l'Accord, ces obstacles devront être, au gré des périodes transitoires consenties à certains pays, progressivement abolis. La Suisse ne connaît, de son côté, pratiquement pas de restrictions qui relèvent du régime des changes et peut, par conséquent, reprendre sans difficultés les dispositions EEE y relatives. Par contre, la législation fédérale en vigueur en matière d'acquisition de biens immobiliers par des personnes domiciliées à l'étranger est incompatible avec la clause de non-discrimination; la Suisse a obtenu une période transitoire de cinq ans - qui s'achèvera le 31 décembre 1997 - en ce qui concerne la libre circulation des capitaux en matière de transactions immobilières.

De plus, il faut mettre fin à certaines restrictions sectorielles à l'encontre des investissements directs étrangers ou à l'encontre de l'établissement de sociétés, entre autres dans les domaines de l'énergie (voir chiffre 7.213), des transports (voir chiffre 7.45) et des médias audiovisuels (voir chiffre 7.44). Finalement, la règle de non-discrimination qui s'applique aux prises de participation dans les sociétés (conformément à l'art. 124 de l'Accord EEE) entraîne une limitation des restrictions possibles par le biais d'actions nominatives liées (voir chiffre 7.96, droit de sociétés).

## **7.52 Acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger**

### **a: L'acquis**

L'accès à la propriété et à l'usage de biens immobiliers constitue une condition nécessaire à l'exercice de la libre circulation des personnes et des capitaux, ainsi qu'à la libre prestation de services. L'Accord EEE garantit certes le régime de la propriété dans les Etats membres et, partant, les dispositions régissant l'accès à la propriété foncière (art. 125 de l'Accord

---

395) Art. 7(2) directive No 88/361

EEE; art. 222 CEE). Mais l'exercice de ces libertés ne peut être restreint par des mesures de nature discriminatoire (art. 4 de l'Accord EEE; art. 7 CEE).

Ceci vaut, en premier lieu, pour l'acquisition de logements effectuée par des ressortissants de l'EEE qui habitent et/ou travaillent sur le territoire d'un autre Etat membre; ils peuvent y acquérir de la même manière que les nationaux les logements dont ils ont besoin pour eux-mêmes et leur famille (résidence principale au lieu de domicile, résidence secondaire au lieu où ils exercent une activité lucrative, ainsi que logements de vacances lorsqu'ils habitent dans le pays en question).<sup>396)</sup>

Les personnes exerçant une activité indépendante ainsi que les entreprises commerciales et industrielles peuvent acquérir pour l'exercice de leur activité professionnelle, industrielle ou commerciale des immeubles situés sur le territoire d'un autre Etat membre, de la même manière que les nationaux.<sup>397)</sup> Ceci vaut pour les ressortissants de l'EEE et pour toutes les sociétés, constituées en conformité de la législation d'un Etat membre, lorsqu'elles exercent une activité économique et ont leur siège statutaire, leur administration centrale ou leur principal établissement à l'intérieur de l'EEE (art. 34 de l'Accord EEE; art. 58 CEE). La nationalité des bailleurs de fonds de la société n'est pas déterminante; il s'ensuit que, même si les sociétés sont dominées par des personnes en provenance de pays non membres de l'EEE, elles peuvent faire valoir ces droits.

Les autres exigences, qui vont au-delà de celles énumérées, découlent des prescriptions sur la libre circulation des capitaux (art. 40 de l'Accord EEE; art. 67, 1er al., CEE, directive no. 88/36<sup>398)</sup>). Selon ces dispositions, les Etats membres doivent pour ce qui est des investissements immobiliers transfrontaliers, effectués tant à des fins lucratives que personnelles, supprimer toutes les discriminations fondées sur la nationalité, le domicile des parties ou la

---

396) Art. 9 du règlement no. 1612/68 du Conseil, du 15 octobre 1968, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté (JO no L 257 19.10.1968, p. 2 / Accord EEE, annexe V)

397) Programmes généraux pour la suppression des restrictions à la liberté d'établissement et à la libre circulation des services, Titre III/A, 3e al., let. d, (JO no 002 15.1.1962 p. 32 et 36/Accord EEE, annexe V). Les directives verticales - spécifiques aux différents secteurs - renvoient en principe au programme général; toutefois aujourd'hui la Cour de justice déduit ces droits directement des dispositions fondamentales du traité CEE (voir cause 63/86, Commission c/ République italienne)

398) Directive no. 88/361 du Conseil, du 24 juin 1988, pour la mise en oeuvre de l'article 67 du traité CEE (JO no L 178 8.7.1988 p. 5/Accord EEE, annexe XII).

localisation du placement. Cette vaste libéralisation du marché immobilier s'applique à toutes les personnes (également les sociétés) qui résident dans l'EEE, indépendamment de leur nationalité. La seule exception prévue autorise les limitations existantes du droit national régissant l'achat de résidences secondaires et de logements de vacances par des personnes domiciliées à l'étranger.<sup>399)</sup>

La libéralisation du marché immobilier implique pour tous les pays de l'AELE une modification importante de leur législation qui devrait, en principe, être réalisée au moment de l'entrée en vigueur du traité. Cependant, des périodes transitoires ont été prévues dans certains cas particuliers. Pour la Suisse, l'Accord prévoit une période transitoire de cinq ans pour la libéralisation du commerce d'immeubles<sup>400)</sup> et des purs placements de capitaux dans le même secteur; l'ouverture du marché immobilier pourra ainsi être réalisée progressivement (annexe XII de l'Accord EEE relative à la libre circulation des capitaux). L'actuelle interdiction applicable aux purs placements de capitaux dans les immeubles pourra dès lors être maintenue durant cinq ans, de même que le système actuel d'autorisations et de contingentement pour l'achat de logements de vacances par des personnes domiciliées à l'étranger<sup>401)</sup>. Après la signature de l'Accord, il est toutefois exclu d'aggraver le système d'autorisations. Le Conseil fédéral pourra dès lors encore fixer les contingents pour l'acquisition de logements de vacances; quant aux cantons et aux communes, ils conserveront le droit d'introduire des restrictions plus sévères dans ce domaine.

A l'issue de la période transitoire, il sera encore possible, grâce à la clause de sauvegarde générale prévue dans l'Accord (art. 112 de l'Accord EEE, cf. ch. 8.5, Procédures de sauvegarde et de rétablissement de l'équilibre de l'Accord), de limiter temporairement l'accès au marché immobilier. La Suisse a précisé dans une déclaration unilatérale que des mesures de sauvegarde pourraient être prises au cas où des mouvements de capitaux d'une ampleur exceptionnelle et en provenance de l'EEE provoqueraient de graves pertur-

---

399) Art. 6, ch. 4, de la directive no. 88/361

400) Voir directive no. 67/43 du Conseil, du 12 janvier 1967, concernant la réalisation de la liberté d'établissement et de la libre prestation des services pour les activités non salariés relevant du secteur 1 des "Affaires immobilières"... (JO no 10 19.1.1967, p. 140/Accord EEE, annexe XII

401) Art. 6, ch. 4, de la directive no. 88/361

bations sur le marché immobilier - également le marché sectoriel et régional - et aggraverait pour la population résidente l'accès à la propriété de logements ou de biens-fonds. Il va de soi que de telles mesures seraient prises en accord avec les cantons concernés. La réintroduction de mesures unilatérales de sauvegarde doit toutefois être considérée comme ultima ratio, car les autres pays contractants seront en droit de prendre des mesures appropriées de rétorsion (art. 114 de l'Accord EEE). Aussi les perturbations du marché immobilier devront-elles être, en premier lieu, combattues par des mesures non discriminatoires.

#### b. Effets sur le droit fédéral

Selon la loi fédérale du 16 décembre 1983 sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger<sup>402)</sup>, les étrangers au bénéfice d'une autorisation d'établissement<sup>403)</sup> peuvent acquérir librement des immeubles comme les Suisses, sauf dans les lieux où la sécurité militaire peut être compromise. La plupart des ressortissants des pays membres de la CEE et de l'AELE qui vivent en Suisse sont au bénéfice d'un permis C. Pour ces personnes, l'Accord EEE n'apporte aucun droit nouveau.

En revanche, les étrangers qui ne sont pas au bénéfice d'une autorisation d'établissement, les sociétés dominées par des étrangers également dépourvus d'une telle autorisation, ainsi que celles qui ont leur siège à l'étranger doivent, en principe, obtenir une autorisation pour l'acquisition d'un immeuble. L'autorisation est octroyée la plupart du temps à des personnes qui utilisent l'immeuble à des fins industrielles, commerciales ou professionnelles, et, pour l'acquisition de logements, à des étrangers qui habitent en Suisse. Les cantons autorisent de manière très restrictive l'acquisition de résidences secondaires au lieu où leurs bénéficiaires exercent une activité professionnelle, ainsi que l'acquisition de logements de vacances dans les lieux à vocation touristique; dans ce dernier cas, les autorisations sont en outre soumises à un contingentement. Par contre, les purs placements de capitaux dans les immeubles sont prohibés, sauf quelques exceptions justi-

---

402) Loi fédérale du 16 décembre 1983 sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (LFAIE ou "Lex Friedrich"), RS 211.412.41

403) Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, il s'agit uniquement des étrangers au bénéfice d'une autorisation permettant l'établissement en Suisse (permis C, ATF 114 I b 6)

fiées comme par exemple dans le domaine des assurances ou celui des fonds de prévoyance. Depuis 1982, on assiste à une forte diminution des autorisations.<sup>404)</sup> Environ nonante pour cent des autorisations concernent des étrangers ou sociétés en provenance des Etats membres de la CEE et de l'AELE.

En cas d'adhésion de la Suisse à l'EEE, les ressortissants des Etats membres devront être exemptés du régime de l'autorisation pour l'acquisition d'immeubles. Tel sera le cas dès 1993, dans une première étape, pour l'acquisition de logements et d'immeubles servant à l'exploitation d'un établissement stable (entreprises industrielles, commerciales ou prestataires de services) ou à l'exercice d'une profession. A l'issue de la période transitoire de cinq ans seront également exemptés du régime de l'autorisation le commerce d'immeubles, ainsi que les purs placements de capitaux. Dès 1998, les ressortissants de l'EEE pourront accéder librement au marché immobilier, avec une exception pour l'achat de logements de vacances<sup>405)</sup>. Les mesures propres à assurer la sécurité militaire - pour autant qu'elles soient appliquées de manière restrictive - sont expressément admises dans l'Accord EEE (art. 33).

A court terme, cette libéralisation ne devrait pas emporter des effets importants sur le marché immobilier. La demande de logements et d'immeubles à des fins industrielles devrait légèrement augmenter (compte tenu en particulier des périodes transitoires pour la libre circulation des personnes; cf. ch. 7.3). A moyen terme, soit après l'abolition des restrictions à l'acquisition d'immeubles, la demande sur le marché immobilier pourrait cependant augmenter. Il faut s'attendre à une pression de la demande étrangère surtout sur les résidences secondaires et les logements de vacances dans les lieux touristiques de prestige et sur le marché des placements. On peut également escompter une participation des promoteurs étrangers à la réalisation de projets immobiliers importants. Cependant, l'attitude des investisseurs étrangers dépendra, en définitive, de l'évolution des taux d'intérêts et du rendement des investissements. D'après l'étude Muggli<sup>406)</sup>, la

---

404) Le principal motif de cette diminution (1980: 5950 autorisations, 1990: 1139) réside dans les modifications du droit fiscal allemand pour les investissements à l'étranger, le contingentement progressivement plus restrictif des logements de vacances, ainsi que les restrictions plus sévères introduites dans les communes.

405) Art. 6, ch. 4, de la directive no. 88/361

406) Ch. Muggli et al., Immobilienmarkt Schweiz ohne Lex Friederich (Le marché immobilier suisse sans la Lex Friedrich) Edition Rüegger AG, Coire, 1991

demande étrangère de résidences principales et secondaires, de logements de vacances et de surfaces destinées à l'activité économique ne devrait pas dépasser, même dans les années de pointe, 200 à 300 ha., c'est-à-dire environ un pour mille des surfaces bâties et constructibles<sup>407</sup>). L'accroissement de la propriété en mains étrangères demeurerait moindre, puisqu'il faut encore tenir compte des transferts opérés entre étrangers et des rachats effectués par des suisses.

L'ouverture du marché immobilier dans le cadre de l'EEE pourrait également avoir des conséquences en matière d'aménagement du territoire, sur le droit foncier et sur la politique du logement. Au cours de ces trois dernières décennies, la fermeture partielle de ce marché aux étrangers a contribué à une certaine détente dans ces secteurs. Il y a lieu toutefois de constater que leur réforme fait déjà l'objet de pressions insistantes pour des motifs de politique interne. Dans ce contexte, nous renvoyons au programme d'encouragement à l'exécution de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, de décembre 1990; grâce à ce programme, on devrait utiliser au mieux et à tous les niveaux les possibilités qu'offre le droit actuel. De plus, en été 1991, nous avons décidé du principe d'un programme complémentaire en matière de droit foncier dans le secteur urbain. Ce programme est destiné à remplacer les arrêtés fédéraux urgents pris en 1989 dans le domaine du droit foncier par des mesures relevant de la législation ordinaire. Parmi celles-ci, notons en particulier:

- Le droit de préemption des pouvoirs publics, le droit légal de préemption en faveur des locataires, le délai d'interdiction de revente des immeubles non agricoles, la publication des prix lors des transferts de la propriété immobilière, ainsi que la transparence des relations de propriété des sociétés immobilières (avant-projet d'ici l'automne 1992);
- Le prélèvement de plus-values, le droit à l'équipement, les contributions d'équipement, les plans d'affectation des bâtiments, ainsi que la

---

407) Les zones réservées à la construction atteignent 244'000 ha.; à ce chiffre s'ajoutent 54'000 ha. de surfaces déjà construites en dehors de la zone constructible, ce qui fait un total de 298'000 ha. de surfaces bâties et à bâtir (cf. Bausteine zur Bodenrechtspolitik, EJPD, Berne 1991, p. 66)

simplification de la procédure d'autorisation de construire (avant-projet d'ici l'été 1993).

Avec la disparition de la Lex Friedrich, l'importance et l'urgence de ces mesures ou d'autres semblables s'accroîtront encore. Des mesures de nature non discriminatoire du genre de celles évoquées ci-dessus sont, en principe, conformes à l'Accord EEE. Durant la période transitoire de cinq ans, il sera possible d'examiner de manière approfondie l'évolution des besoins dans les domaines de la politique foncière et de l'aménagement du territoire, tout en tenant compte de la situation créée par l'EEE. Enfin, le déclenchement éventuel de la clause de sauvegarde implique le développement de la statistique foncière si l'on veut pouvoir démontrer de manière probante la nécessité de mesures de sauvegarde. Quant à la protection des terres agricoles, elle est assurée par la loi fédérale sur le droit foncier rural (principe de l'exploitation à titre personnel) qui a été adoptée par les chambres à la session d'automne; elle fait toutefois actuellement l'objet d'un référendum.

c. Effets sur le droit cantonal

L'exemption du régime de l'autorisation des ressortissants des Etats membres de l'EEE sera réglée au niveau du droit fédéral. Il ne sera dès lors pas nécessaire de modifier les lois cantonales d'exécution, hormis les dispositions discriminatoires relatives à la répartition du contingent pour les logements de vacances (autorisations de principe). Toutefois, ce n'est au plus tard qu'après la période transitoire de cinq ans que les promoteurs étrangers pourront accéder au marché immobilier. Au début, l'exécution des nouvelles dispositions pourra éventuellement entraîner un léger surcroît de travail pour les autorités cantonales. Leurs tâches se verront toutefois allégées à moyen terme, dès lors que le nombre d'affaires soumises à autorisation ira diminuant.

Les cantons et les communes disposent déjà actuellement des instruments importants de l'aménagement du territoire pour combattre les effets indésirables d'une libéralisation du marché immobilier (limitations découlant du plan d'affectation comme p. ex. quotas de résidences secondaires). Ils seront donc à même de prendre en temps opportun les mesures qui s'imposent. On

pourrait également envisager des mesures fiscales (forte imposition des gains en cas de transferts d'immeubles, taxes sur les résidences secondaires).<sup>408)</sup>

## 7.6 Coopération de politique économique et monétaire (art. 46)

### a. L'acquis

Selon l'article 46 du Traité EEE (Art. 102A CEE), un échange non contraignant d'informations sur la politique économique et monétaire sera institué entre les parties contractantes de l'Accord EEE. Il servira à analyser les conséquences de l'Accord pour les pays participant à l'EEE. Il s'agit notamment de l'évolution du commerce et des commandes des collectivités publiques qui seront adjudgées à travers la frontière suite à la mise en oeuvre de l'EEE. De manière générale, la coopération de politique économique et monétaire offre la possibilité de discuter de la situation économique et de la politique économique d'un pays membre de l'EEE ainsi que de son évolution probable. Un tel échange de vues doit permettre entre autres d'identifier à temps les tendances économiques qui risqueraient de déclencher la mise en oeuvre des clauses de sauvegarde de l'article 43 du Traité EEE (ch 7.51 et 7.7).

Des consultations en matière économique et de politique économique ont déjà lieu entre les pays de l'AELE et la CE depuis la déclaration ministérielle de Luxembourg en 1984. Dans le cadre de l'EEE, ce dialogue devrait s'approfondir et se tourner d'avantage vers les effets économiques mentionnés ci-dessus.

### b. Conséquences sur le plan fédéral

Aucune modification législative n'est nécessaire dans ce domaine.

---

408) Voir le rapport du Groupe de contact 7 intitulé "adaptation du droit cantonal au droit de l'EEE", Berne, décembre 1991, p.177 ss

c. Conséquences sur le plan cantonal

Le droit EEE dans ce secteur n'exige pas non plus d'adaptation du droit cantonal.

**7.7 Balance des paiements**

a. L'acquis

L'article 43 paragraphe 4 de l'Accord EEE (art. 108 al. 1, par. 1 CEE) prévoit la possibilité de prendre des mesures de sauvegarde en cas de difficultés ou de menace grave de difficultés dans la balance des paiements, en particulier lorsque ces difficultés sont susceptibles de compromettre le fonctionnement de l'Accord.

Comme pour les mesures de sauvegarde concernant les mouvements de capitaux (ch. 7.51), l'intention de prendre des mesures au titre de l'article 43 paragraphe 4 EEE doit être notifiée au Comité mixte de l'EEE et au Comité permanent des Etats de l'AELE, sauf en cas d'urgence ou dans des situations où le secret doit être gardé. Le Comité permanent des Etats de l'AELE peut donner son avis et peut adopter, par vote majoritaire, des recommandations concernant d'éventuels amendements, la suspension ou l'abolition des mesures prises (art. 45 EEE et protocole 18).

L'article 45 paragraphe 2 EEE prévoit, comme pour les clauses de sauvegarde concernant les mouvements de capitaux, la nécessité d'échanges d'information et de consultations préalables à la prise de mesures au sein du Comité mixte. Toutefois, en cas de crise soudaine de balance des paiements, des mesures peuvent être prises sans procédure de consultation préalable.

Ces dispositions instituent donc un système d'information et de consultations suffisamment souple pour permettre aux autorités suisses de réagir rapidement à des difficultés graves de balance des paiements. Elles ne nous enferment pas dans un pilier AELE contraignant.

b. Conséquences sur le plan fédéral

Aucune modification législative ne s'impose dans ce domaine.

c. Conséquences sur le plan cantonal

Pas de modification législative requise.

**7.8 Droit de la concurrence et autres règles communes (art. 53 à 65)**

**7.81 Droit de la concurrence**

Un droit commun de la concurrence est un élément central d'une vaste intégration économique comportant des conditions harmonisées de production et de débouchés telle que le prévoit l'accord EEE. Il lui appartient de protéger la concurrence de distorsions causées par des privés ou par l'Etat et de garantir ainsi l'égalité des chances entre les opérateurs économiques. Les problèmes qui se sont posés au cours des négociations concernaient surtout l'établissement d'un système qui soit à même de protéger la concurrence de restrictions causées par des privés.

Dès le début des négociations, la CE a exprimé le point de vue selon lequel la création d'un espace économique homogène exigeait des règles de concurrence en identiques aux règles communautaires. En conséquence, les pays de l'AELE ont élaboré une proposition qui partait de l'idée que seule une autorité de surveillance de l'EEE commune serait à même d'assurer des conditions uniformes de concurrence sur tout le territoire de l'EEE. De crainte de voir l'autonomie de ses institutions mise en danger et son propre système "dilué", la CE a exigé que l'AELE crée, dans le domaine de la concurrence, un organe collectif de surveillance qui lui soit propre; cet organe exercerait des fonctions analogues à celles de la Commission des CE et disposerait des mêmes compétences. En d'autres termes, la CE a demandé que soit mise sur pied une structure propre à l'AELE qui appliquerait des règles de concurrence identiques à celles du droit communautaire (ystème des deux piliers). C'est alors que trois questions fondamentales se sont posées: 1) Selon quels critères les affaires déployant leurs effets tant sur le territoire de l'AELE que sur celui de la CE devaient-elles être attribuées à

l'un ou l'autre pilier ? 2) Quelle sorte de collaboration était-elle nécessaire pour garantir une politique de concurrence uniforme dans tout l'EEE ? 3) Comment pouvait-on assurer que le droit EEE de la concurrence serait interprété de façon uniforme par les deux piliers ? A près de longues négociations, on est enfin parvenu à trouver des solutions à ces questions, solutions qu'on peut qualifier, au vu des circonstances, de satisfaisantes.

1. C'est en se fondant sur le droit de la concurrence de l'EEE, qui s'applique directement aux opérateurs économiques, et sur la base de critères uniformes qu'on détermine si une pratique en matière de concurrence est compatible ou non avec l'EEE. Il s'agit donc d'un système différent de celui prévu par la Convention de l'AELE (art. 15) ou par l'Accord de libre-échange avec la CEE de 1972 (art. 23). Ces deux traités se bornent en effet à mentionner les conditions dans lesquelles les parties contractantes peuvent entamer une procédure de consultation ou de sauvegarde visant à éliminer des distorsions à la concurrence causées par des privés.
2. Pour éviter que les compétences respectives des deux piliers ne se chevauchent lorsque des cas concrets doivent être examinés, on a fixé, pour l'attribution des compétences des deux piliers, le dit du "one stop-shop", qui prévoit que dans chaque cas individuel un seul des deux piliers est compétent pour prendre des décisions. Chacun des piliers agit de façon indépendante et ses décisions sont respectées par l'autre pilier. Ainsi, le pilier AELE, en tant que structure indépendante, est compétent pour examiner les affaires de concurrence qui n'affectent que le commerce entre les Etats de l'AELE (art. 56, par. 1, lettre a). En outre, il est également compétent pour examiner les cas (mixtes) lorsque le chiffre d'affaires des entreprises concernées sur le territoire des Etats de l'AELE représente au moins 33 % de leur chiffre d'affaires sur le territoire de l'EEE (art. 56, par. 1, lettre b). La compétence du pilier AELE se limite cependant aux cas mixtes qui n'affectent pas simultanément le commerce entre les Etats membres de la CE; si, enfin de compte, tel est le cas, la Commission des CE est compétente, indépendamment du critère du chiffre d'affaires (art. 56, par. 1, lettre c). Ces critères d'attribution s'appliquent aux cartels et aux positions dominantes (art. 53 et 54). Pour les opérations de concentration (contrôle des

fusions; art. 57), la règle suivante s'applique : les fusions internes à la CE ainsi que les cas mixtes sont attribués à la Commission des CE tandis que les fusions internes à l'AELE, c'est-à-dire les fusions lors desquelles les seuils déterminants du chiffre d'affaires des entreprises concernées sont atteints uniquement sur territoire de l'AELE, mais pas simultanément dans la CE, sont de la compétence de l'Autorité de surveillance de l'AELE.

3. L'application uniforme du droit exige une étroite coopération (art. 58 ainsi que protocoles 23 et 24) entre les deux piliers, sans que la compétence formelle de décision de chacun des deux piliers soit remise en question. Cette coopération se traduit par des échanges de vue et d'informations portant aussi bien sur des questions générales liées à l'application du droit que sur l'examen de cas particuliers qui relèvent de la juridiction des deux piliers (cas mixtes). Cela comprend notamment la transmission de notifications et de plaintes, de décisions et de documents qui doivent être discutés au sein des comités consultatifs, les commentaires portant sur certaines informations transmises par l'autre pilier ainsi que l'élaboration commune de communications et la préparation d'actes législatifs. Des représentants de l'Autorité de surveillance AELE et des Etats membres de l'AELE auront le droit de siéger au "Comité consultatif en matière d'ententes et de positions dominantes" et au "Comité consultatif en matière de concentrations entre entreprises" et d'y faire valoir leur point de vue. Il en sera de même pour les comités consultatifs en matière de concurrence dans les secteurs du transport, du transport maritime et du transport aérien. Le pilier AELE disposera de pouvoirs analogues à ceux de la Commission des CE en matière d'investigations lors desquelles les deux piliers se prêteront une assistance administrative. Les investigations diagonales portant sur des entreprises, c'est-à-dire les investigations menées de façon indépendante par la Commission des CE sur le territoire de l'AELE et vice-versa, sont exclues. Les investigations menées par un pilier qui empièteraient sur le territoire de l'autre pilier doivent être effectuées par ce dernier, à la demande du premier, à qui les résultats doivent ensuite être transmis.

4. Après que la Cour de justice des CE eut rendu son avis 1/91 (JOCE C110 du 24.4.1992, p. 1) déclarant incompatible avec le droit communautaire la Cour commune de l'EEE prévue à l'origine, il a fallu mettre sur pied un mécanisme de remplacement pour assurer la protection juridique des entreprises et garantir une application du droit la plus homogène possible. La solution résultant des négociations qui se sont déroulées par la suite peut être brièvement décrite de la façon suivante: les recours des entreprises concernées contre des décisions de l'Autorité de surveillance AELE doivent être adressés à la Cour AELE (art. 108) tandis que les recours contre les décisions de la Commission des CE doivent être adressés au Tribunal de première instance des CE et, en dernière instance, à la Cour de justice des CE. Les différends entre l'Autorité de surveillance AELE et la Commission des CE peuvent être soumis au Comité mixte de l'EEE (art. 109 chiffre 5). Indépendamment de cela, chaque partie contractante peut également soumettre une affaire au Comité mixte de l'EEE ou au Conseil de l'EEE (art. 5 de l'accord EEE). Chaque partie contractante peut également soumettre au Comité mixte de l'EEE un différend ayant pour objet l'interprétation de règles de l'EEE qui sont identiques à celles du droit communautaire (art. 111 chiffre 3). Pour le reste, se référer au chapitre 8.

## **7.82 Règles applicables aux entreprises**

### **a. L'acquis**

#### **1. Le contenu des dispositions de l'accord**

Selon la disposition de base de l'article 1, chiffre 2, lettre e), un système garantissant que la concurrence n'est pas faussée sur le territoire de l'EEE doit être créé pour permettre la réalisation des objectifs fixés par l'accord. Cette disposition de base est concrétisée en partie dans l'accord principal (art. 53 - 60 et 108) et en partie dans les protocoles (protocoles 21 - 25) et dans l'annexe XIV. Les protocoles et l'annexe peuvent être modifiés par une décision du Comité mixte de l'EEE (art. 98).

## Cartels et positions dominantes

Les articles 53 - 55 et 59 reprennent les articles 85, 86, 89 et 90 du Traité de Rome en les modifiant partiellement; les articles 56 et 58 contiennent des dispositions spécifiques à l'EEE. L'article 60 renvoie au droit communautaire secondaire applicable qui est énuméré dans l'annexe XIV.

- L'article 53 interdit les accords et les pratiques concertées<sup>409)</sup> entre entreprises qui sont susceptibles d'affecter le commerce entre les parties contractantes (clause interétatique) et qui ont pour objet ou pour effet une restriction de la concurrence sur le territoire couvert par l'accord EEE (par. 1).

Les termes "susceptibles d'affecter" sont interprétés de manière extensive dans le droit communautaire et signifient que les accords concernés influencent directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement les courants d'échange entre Etats membres<sup>410)</sup>, ce qui se traduit en général par une modification du cours normal des échanges ou de la structure concurrentielle du marché.

L'interdiction des cartels est relativisée par des possibilités d'exemptions (par. 3). Des exemptions peuvent être accordées à titre individuel ou par catégorie.

- L'article 54 stipule que l'exploitation abusive d'une position dominante sur le territoire couvert par l'accord est incompatible avec le fonctionnement de ce dernier et est donc prohibée. Par "position dominante", on entend la position de puissance économique détenue par une entreprise qui lui donne le pouvoir de faire obstacle au maintien d'une concurrence effective sur le marché en cause en lui fournissant la possibilité de comportements indépendants, dans une mesure

---

409) Pour la notion de "pratiques concertées": cf. CJCE, arrêt du 14.7.1972, aff. 48/ 69, Imperial Chemical Industries, Rec. 1972, p. 619; CJCE, arrêt du 16.12.1975, aff. 40 - 48, 50, 54 - 56, 111, 113 et 114/73, Suiker Unie, Rec. 1975, p. 1663

410) CJCE, arrêt du 30.6.1966, aff. 56/65, Société Technique Minière, Rec. 1966, p. 281.

appréciable, vis-à-vis de ses concurrents, de ses clients et finalement des consommateurs<sup>411</sup>).

- L'article 55 oblige la Commission des CE et à l'Autorité de surveillance AELE (cf. art. 108 et chiffre 10.2), qui doit être instituée par un accord séparé, pour mener des investigations sur le territoire de l'AELE, d'une part pour les affaires attribuées au pilier AELE et, d'autre part, sur mandat du pilier CE pour les affaires attribuées à la Commission des CE et dans lesquelles des entreprises de l'AELE sont également impliquées. Chaque pilier compétent doit procéder à des investigations sur son propre territoire en collaboration avec les autorités nationales ainsi qu'avec l'autre pilier et doit proposer les mesures qu'il juge appropriées. Il peut rendre des décisions et, en collaboration avec les Etats de son territoire, qui doivent lui prêter une assistance administrative, prendre les mesures qui s'imposent. De telles mesures peuvent également être prises en collaboration avec l'autre pilier. Les autorités nationales peuvent appliquer directement le droit de la concurrence de l'EEE, sous réserve que les exemptions à l'interdiction des cartels soient de la compétence exclusive des autorités respectives de surveillances de l'EEE. Cela revêt une certaine importance, notamment lors de différends de droit civil devant les tribunaux nationaux.
  
- L'article 56 contient les règles, déjà mentionnées ci-dessus, relatives à l'attribution des compétences pour examiner des cas individuels affectant le commerce entre les Etats AELE et la CE. Ces règles d'attribution ne sont applicables, en ce qui concerne les positions dominantes (art. 54), que si celles-ci existent tant sur le territoire de l'AELE que sur celui de la CE (art. 56, par. 2). S'agissant des cas qui n'affectent que le commerce entre Etats de l'AELE, il est expressément prévu que l'Autorité de surveillance AELE est seule compétente (art. 56, par. 1, lettre a). En outre, l'Autorité AELE traite aussi les cas mixtes qui n'affectent pas le commerce entre Etats membres de la CE (cf. art. 56, par. 1, lettre c) dès que le chiffre d'affaires des entreprises concernées sur le territoire des Etats de l'AELE représente au moins 33 % de leur chiffre d'affaires sur le territoire de l'EEE (art. 56, par. 1, lettre

---

411) CICE, arrêt du 14.2.1978. aff. 27/76, "Bananes Chiquita", Rec. 1978, p. 207.

b). Enfin, l'Autorité AELE décide des cas mixtes qui peuvent affecter le commerce entre les Etats de la CE, mais dont les effets dans la CE ne sont pas sensibles (art. 56, par. 3). Des cas de ce genre ne sont pas poursuivis par la Commission des CE parce qu'ils sont couverts par la communication de la Commission concernant les accords d'importance mineure (JOCE C 231 du 12.9.1986, p. 2; cf. procès-verbal agréé relatif à l'art. 56, par. 3, de l'acte final).

Les dispositions définissant les notions de "chiffre d'affaires" et d'"entreprise" (art. 56, par. 4) figurent dans le protocole 22. Les grandes lignes des tâches et compétences des deux autorités de surveillance sont énumérées dans le protocole 21. On admet pour principe que l'Autorité de surveillance AELE, qui doit être mise sur pied, se verra conférer les mêmes compétences et assigner des tâches analogues à celles de la Commission des CE (cf. art. 108, par. 1). C'est dans ce but que ses compétences et ses tâches sont énumérées sous la forme d'un renvoi aux règlements communautaires y relatifs.

- L'article 58 fixe les règles de base sur la coopération entre les deux piliers. En vertu de cette disposition, la Commission des CE et l'Autorité de surveillance AELE doivent collaborer dans l'application des règles sur la concurrence, lorsque se posent des questions générales de nature politique et, à la demande de chaque partie contractante, lorsque des cas particuliers doivent être examinés. Les détails de cette collaboration sont fixés dans le protocole 23. Si, par exemple, un cas mixte est attribué à la Commission des CE conformément aux critères mentionnés plus haut, celle-ci peut s'adresser directement à l'entreprise concernée en Suisse pour lui demander des informations (art. 8, par. 2, du protocole 23). En cas de refus de l'entreprise, la Commission peut, si nécessaire, l'y contraindre par une décision assortie de sanctions. L'exécution, pour le pilier AELE, se fera selon des règles qui doivent être créées et fixées dans un accord spécial (règles analogues au règlement no 17 du 6.2.62). Il est cependant interdit à la Commission des CE de procéder à des investigations en Suisse de manière indépendante; elle doit en charger l'Autorité de surveillance AELE (art. 8, par. 3, du protocole 23) qui mène ces investigations en collaboration avec les

autorités suisses<sup>412</sup>). Lorsque, à la demande de la Commission des CE, des inspections sont nécessaires, les représentants de cette dernière peuvent également y prêter leur concours. L'Autorité de surveillance AELE peut mettre fin à des pratiques restrictives par voie de décision et autoriser la Suisse à prendre des mesures à cet effet. Les informations fournies par les entreprises ne doivent être utilisées que dans le cadre de la procédure menée en vertu des articles 53 et 54 et sont soumises au secret de fonction, respectivement au secret professionnel (art. 9 du protocole 23).

- L'article 59 traite des entreprises publiques. La notion d'entreprise "publique" présente un caractère plus économique que juridique<sup>413</sup>. Sont également comprises dans cette notion les entreprises privées dans lesquelles l'Etat se réserve des prérogatives particulières sur la gestion des affaires (par exemple en se fondant sur sa souscription au capital social ou sur le contrat social, sur les statuts ou sur une convention particulière, par sa représentation au sein de la direction ou du conseil d'administration ou par la nécessité de son approbation lorsque des décisions concernant l'entreprise doivent être prises), ce qui est toujours le cas lorsque l'Etat possède la majorité du capital de la société<sup>414</sup>. Si les entreprises publiques sont chargées de services d'intérêt public ou si elles présentent un caractère de monopole fiscal, elles sont soumises aux règles sur la concurrence dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie. La Commission des CE et l'Autorité de surveillance AELE ne peuvent prendre des mesures qu'à l'encontre des entreprises publiques qui se trouvent sur leur territoire respectif. De telles mesures ne doivent pas être dirigées directement contre les entreprises publiques; c'est l'Etat concerné qui sera invité à réagir.
  
- L'article 60 renvoie à l'annexe XIV qui contient le droit communautaire secondaire applicable, qui est également essentiel pour le domaine de la

---

412) Concernant la participation des autorités nationales lors d'investigations de la Commission des CE, cf. CJCE, arrêt du 21.9.1989, aff. 46/87 et 227/88, Hoechst, Rec. 1989, p. 2859.

413) cf. CJCE, arrêt du 14.7.1971, aff. 10/71, Ministère public Luxembourg/Muller, Rec. 1971, p. 723.

414) cf. CJCE, arrêt du 6.3.1974, aff. 6 et 7/73, Commercial Solvents, Rec. 1974, p. 223.

concurrence. Ce droit secondaire devient partie intégrante de l'accord. En font partie des règlements sur les exemptions par catégorie, des directives et des communications.

- Protocole sur l'acier (protocole 25) : les articles 1 - 3 contiennent une version modifiée de l'article 65 par. 1, 2, 4, de l'art. 66 par. 1, 2, 3, 7 et de l'art. 80 du Traité CEEA. Toutefois, à la différence de ce dernier, le protocole contient une clause interétatique (art. 1).
- Le protocole 21 prévoit une période transitoire générale de six mois pour l'application du droit EEE de la concurrence.

#### Opérations de concentration (fusions)

- L'article 57, avec les dispositions du protocole 24 et de l'annexe XIV, reprend matériellement le contenu des règles communautaires sur la fusion, telles qu'elles figurent dans le règlement no 4064/89 du 21.12.1989 sur le contrôle des concentrations entre entreprises. Les opérations de concentration lors desquelles le seuil du chiffre d'affaires réalisé par les entreprises concernées (chiffre d'affaires total réalisé sur le plan mondial par toutes les entreprises concernées supérieur à 5 milliards d'ECU et chiffre d'affaires total réalisé individuellement dans l'EEE par au moins deux des entreprises concernées supérieur à 250 millions d'ECU) est atteint aussi bien sur le territoire de la CE que sur celui de l'AELE doivent être approuvées par la Commission des CE. En revanche, les opérations de fusions internes à l'AELE - lorsque le seuil du chiffre d'affaires n'est atteint que dans l'AELE - sont de la compétence de l'Autorité de surveillance AELE. Cette séparation des compétences (il n'y a pas de cas mixtes et par conséquent pas de compétences concurrentes entre les deux piliers) n'était acceptable pour l'AELE que parce que ses Etats membres ont pu obtenir les mêmes droits que les Etat de la CE en ce qui concerne les articles 9 (renvoi d'un cas par la Commission des CE à un Etat de l'AELE s'il y a un marché distinct) et 21 (droit des Etats membres de l'AELE de prendre des mesures pour assurer la protection de certains intérêts publics) du règlement déjà mentionné, ainsi que pour la participation aux réunions du comité consultatif compétent (mais sans droit de vote) et aux auditi-

ons de la Commission. En outre, il est prévu d'établir une coopération particulièrement étroite avec l'Autorité de surveillance AELE, qui, à son tour, tient les Etats membres informés (art. 2 et 7 du protocole 24),

- lorsque le chiffre d'affaires réalisé par les entreprises concernées sur le territoire de l'AELE représente 25 % ou plus du chiffre d'affaires total réalisé dans l'EEE,
- ou lorsque deux au moins des entreprises concernées réalisent un chiffre d'affaires supérieur à 250 millions d'ECU sur le territoire de l'AELE,
- ou lorsqu'une opération de concentration a pour effet de créer une position dominante dans les Etats de l'AELE ou dans une partie substantielle de ceux-ci,
- ou dans les cas qui présentent les caractéristiques énumérées aux articles 9 et 21 du règlement 4064/89.
- Cette solution peut être considérée comme positive, étant donné que la CE a, aujourd'hui déjà, la possibilité d'appliquer son droit aux concentrations dans lesquelles des entreprises de l'AELE sont impliquées.

## 2. Droits et obligations des entreprises

Le droit de la concurrence de l'EEE s'applique directement aux entreprises<sup>415</sup>). Les dispositions matérielles (y compris le droit sur les fusions) ainsi que les règlements d'exemption par catégorie produisent leurs effets directement sur les entreprises. Il en découle pour ces dernières un certain nombre de droits et d'obligations qui sont décrits brièvement ci-après en complément aux développements précédents.

---

415) cf. pour l'art. 85 du Traité de Rome: CJCE, arrêt du 6.4.1962, aff. 13/61, Bosch, Rec. 1962, p. 101.

## Accords et décisions qui entravent la concurrence (cartels)

Il convient de préciser, s'agissant de l'interdiction des cartels (art. 53, par. 1), que les accords entre une société-mère et sa filiale ne sont pas considérés comme des entraves prohibées à la concurrence, à moins qu'ils ne constituent un abus de position dominante au sens de l'article 54 de l'accord EEE. Les cas de peu d'importance (lorsque les entreprises concernées ont une part de marché inférieure à 5 % et que le chiffre d'affaires total réalisé par toutes les entreprises concernées ne dépasse pas 200 millions d'ECU) ne sont pas poursuivis en vertu de la Communication concernant les accords d'importance mineure (Communication de la Commission des CE dans : JOCE C 231 du 12.9.1986, p. 2). De plus, l'interdiction des cartels est atténuée par le fait que certaines restrictions de la concurrence sont exemptées de l'interdiction, sans qu'il soit nécessaire de les notifier à la Commission, par un certain nombre de règlements d'exemption par catégorie (certains accords de distribution exclusive ou d'achat exclusif; accords de licences de brevet; accords de spécialisation et accords de recherche et de développement; accords de franchise; accords de licences de savoir-faire). Les clauses autorisées et prohibées sont énumérées dans les règlements mentionnés dans l'annexe XIV. Les accords qui ne tombent pas sous le coup des règlements d'exemption par catégorie peuvent faire l'objet d'une demande d'exemption individuelle auprès de l'autorité de surveillance compétente (art. 53, par. 3). Enfin, certaines formes de coopération entre entreprises (c f. communication dans JOCE C 75 du 29.7.1968, p. 3) telles que les échanges d'opinions et d'expériences, les études en commun de marchés, etc. ne posent en pas de problèmes. Toutefois, les accords sur la répartition géographique des marchés, les prix, les quotas de production et de livraison ainsi que les remises totalisées sur le chiffre d'affaires global ne peuvent pratiquement jamais bénéficier des possibilités d'exemption.

Selon l'article 53, par. 2, "tout accord et décision prohibés en vertu de cet article" sont nuls. Selon la Cour de justice des CE, la nullité (art. 85, par. 2 du Traité de Rome) a un caractère absolu, puisqu'un accord frappé de nullité selon cette prescription ne produit aucun effet entre les cocontractants et

n'est pas opposable aux tiers<sup>416</sup>). De surcroît, la nullité est assortie d'effet rétroactif<sup>417</sup>). En revanche, l'exemption (à titre individuel ou par catégorie) de l'interdiction des cartels déploie également ses effets sur la nullité, c'est-à-dire que les accords qui ont bénéficié d'une exemption demeurent valables sur le plan du droit civil.

Au demeurant, il convient d'observer les règles transitoires suivantes, conformément aux articles 4 et suivants du protocole 21 :

- Les accords restreignant la concurrence qui ont été conclus avant l'entrée en vigueur de l'accord EEE et pour lesquels les intéressés veulent avoir recours à l'article 53, par. 3, devront être notifiés à l'autorité de surveillance compétente. Les accords entravant la concurrence qui existaient déjà lors de l'entrée en vigueur de l'accord EEE devront être notifiés dans un délai de six mois à l'Autorité de surveillance AELE. Les anciens accords déjà notifiés auprès de la Commission des CE n'auront plus besoin d'être notifiés de nouveau, sauf si l'Autorité de surveillance AELE exige expressément le dépôt d'un formulaire à cet effet.
- Les restrictions à la concurrence tombant sous le coup de l'interdiction de l'article 53, par. 1, seront considérées comme exemptées si elles sont adaptées aux règles de concurrence de l'EEE dans un délai de six mois à compter de l'entrée en vigueur de l'accord EEE. Les accords que la Commission des CE a exemptés avant l'entrée en vigueur de l'accord EEE seront également considérés comme exemptés sous le régime du nouveau droit de l'EEE durant le délai fixé par la décision d'exemption.

### Positions dominantes

L'article 54 ne prohibe pas le fait de détenir une position dominante en tant que tel, mais le fait d'en abuser au dépens des tiers. Il peut y avoir abus par exemple lorsqu'une entreprise dominant le marché exige des prix abusivement élevés de la part des consommateurs; dans le même sens, il y a abus

---

416) CJCE, arrêt du 25.11.1971, aff. 22/71, Béguelin, Rec. 1971, p. 949.

417) CJCE, arrêt du 6.2.1973, aff. 48/72, "Haecht II", Rec. 1973, p. 77.

lorsqu'une entreprise baisse artificiellement ses prix dans le but d'évincer des concurrents plus faibles.

### Opérations de concentration (fusions)

Les opérations de concentration au sens des dispositions de l'accord EEE doivent être préalablement notifiées par toutes les entreprises concernées à l'autorité de surveillance compétente (Commission des CE ou Autorité AELE) (art. 10 du protocole 24). L'opération de concentration est suspendue pendant un délai de 3 semaines à compter de la notification. L'autorité de surveillance se prononce - sauf en cas de renvoi à un Etat membre de la CE ou de l'AELE - sur la compatibilité de la fusion avec les dispositions de l'EEE. L'autorité de surveillance peut adresser aux entreprises concernées des demandes de renseignements, au besoin par voie de décision, et peut demander aux autorités des Etats de l'AELE de procéder aux vérifications nécessaires ou de s'en occuper elle-même avec l'assistance des autorités nationales. Si une entreprise s'oppose aux vérifications nécessaires, l'Etat intéressé doit prêter assistance à l'autorité de surveillance. Cette dernière peut infliger des amendes et des astreintes dont l'entrepreneur peut demander qu'elles soient soumises au contrôle des cours compétentes de chacun des piliers. Les autorités qui procèdent aux vérifications sont soumises au secret professionnel (art. 122 de l'accord EEE).

### 3. Application des règles de concurrence dans le domaine des services

S'agissant de l'application des règles sur la concurrence (art. 85 et 86 du Traité CEE, resp. art. 53 et 54 de l'accord EEE) dans le domaine des services, il convient d'observer des particularités propres à certains secteurs (transports, banques, assurances et télécommunications).

En ce qui concerne les transports, les règlements suivants sont applicables selon les secteurs : règlement no 1017/86 (JOCE L 175 du 23.7.68, p. 1) pour les domaines du transport par chemin de fer, par route et par voie navigable; règlement no 4056/86 (JOC E L 378 du 31.12.86, p. 4) pour le transport maritime; règlement no 3975 /87 (JOCE L 374 du 31.12.87, p. 1) pour le transport aérien.

Dans le secteur des banques, les règles sur la concurrence des articles 53 et 54 (respectivement 85 et 86 du Traité de Rome) sont en applicables, comme l'a précisé la Cour de justice des CE dans une décision fondamentale<sup>418</sup>. Selon l'interprétation qu'en a faite la Commission des CE, l'application de ces règles n'est exclue que dans la mesure où le comportement qui fait obstacle à la concurrence est imposé par les autorités aux institutions bancaires. Pour le reste, certaines exceptions sont prévues lors de concentrations entre banques (art. 3, chiffre 5, du règlement no 4064/89, JOCE L 395 du 30.12.89, p. 1).

Dans le secteur des assurances, la Cour de justice des CE<sup>419</sup> a estimé que les articles 85 et 86 du Traité de Rome s'appliquent sans restrictions, mais que la Commission des CE peut tenir compte de certaines particularités dans le cadre de l'article 85, par. 3, du Traité de Rome (exemptions individuelles ou par catégorie).

Le secteur des télécommunications, dans les Etats de la CE, est largement monopolisé, de sorte que certaines activités exercées dans le cadre de l'article 90 du Traité de Rome sont exclues de l'application des règles sur la concurrence. La Commission des CE a annoncé qu'elle entendait libéraliser davantage ce secteur<sup>420</sup>. En ce qui concerne les autres activités, la Commission des CE a fait bénéficier les accords conclus dans ce domaine d'un certain nombre d'exemptions (par ex. en vue de l'amélioration de la qualité des services ou la promotion du progrès technique). Pour le reste, la Cour de justice a décidé, dans plusieurs cas, qu'il y avait abus de position dominante (art. 86 du Traité de Rome)<sup>421</sup>.

#### b. Conséquences sur le plan fédéral

Le droit de la concurrence de l'EEE est applicable aux pratiques qui affectent le commerce entre les Etats de l'AELE ou entre ces derniers et les Etats de la CE. En revanche, le droit cartellaire suisse sera toujours applicable aux pratiques restrictives qui ne déploient leurs effets que sur le territoire suisse.

---

418) CJCE, arrêt du 14.7.1981, aff. 172/80, Züchner, Rec. 1981, p. 2021.

419) CJCE, arrêt du 27.1.1971, aff. 45/85, Verband der Sachversicherer, Rec. 1987, p. 405.

420) cf. directive de la Commission (88/301/CEE) du 18 mai 1988, JOCE L 131 du 27.5.1988, p. 73.

421) Pour l'abus de position dominante : CJCE, arrêt du 20.3.1985, aff. 41/83, République italienne, Rec. 1985, p. 873; arrêt du 3.10.1985, aff. 311/84, Télémarketing (CBEM), Rec. 1983, p. 3261; arrêt du 3.10.1988, aff. 247/86, Alsatel c. Novasam, Rec. 1988, p. 5987.

La reprise, dans le cadre de l'EEE, du droit de la concurrence communautaire ne signifiera pas que le droit cartellaire suisse ne sera plus appliqué<sup>422</sup>). Les deux réglementations - accord EEE et législation suisse - s'appliqueront parallèlement. A cet égard, il convient de signaler que les Etats membres de la CE disposent toujours de leurs lois nationales sur la concurrence, qui présentent pourtant des différences avec le droit communautaire. L'application du droit national ne doit cependant pas porter préjudice à l'application uniforme et sans restriction du droit de la concurrence communautaire<sup>423</sup>), respectivement du droit de la concurrence de l'EEE. La Cour de justice des CE a estimé que si une double procédure devait conduire à un cumul des sanctions, une exigence générale d'équité impliquerait qu'il soit tenu compte de toute décision répressive antérieure pour la détermination d'une éventuelle sanction<sup>424</sup>).

Les dispositions de l'accord EEE en matière de concurrence qui sont directement applicables aux entreprises et celles qui seront fixées dans un accord séparé conclu entre les Etats de l'AELE en vue de mettre sur pied l'Autorité de surveillance AELE n'impliquent pas de modification de la loi sur les cartels. En revanche, elles requièrent des mesures de nature procédurale qui devront être fixées dans une ordonnance d'exécution. Toutefois, il conviendra d'examiner, lors d'une révision ultérieure de la loi sur les cartels, si le champ d'application de celle-ci devrait être limité au profit du droit EEE de la concurrence.

Les deux autorités de surveillance de l'EEE reçoivent chacune des compétences directes (compétences en matière d'investigations, moyens de sanction) qui sont garanties par l'accord et qui ont une portée juridiquement contraignante au niveau international<sup>425</sup>). Cela s'applique également à la Suisse en ce qui concerne les obligations relatives à l'assistance administrative. Les modalités des investigations qui pourraient s'avérer nécessaires sur territoire

---

422) LF sur les cartels et les organisations analogues, RS 251; LF sur la concurrence déloyale, RS 241; LF concernant la surveillance des prix, RS 942.20.

423) CJCE, arrêt du 13.2.1969, aff. 14/68, Walt Wilhelm, Rec. 1969, p. 1.

424) CJCE, arrêt du 13.2.1969, aff. 14/68, Walt Wilhelm, Rec. 1969, p. 1.

425) Sur le respect des garanties procédurales nationales: cf. CJCE, arrêt du 17.10.1989, aff. jtes 97 à 98/87, "Dow Chemical", Rec. 1989, p. 3165, Paragraphe 31; sur le respect des droits de la défense: cf. CJCE, arrêt du 21.9.1989, aff. 46/87 et 227/88, Hoechst, Rec. 1989, p. 2859, Paragraphes 13 à 16.

suisse dans des affaires de concurrence et qui seraient menées par l'Autorité de surveillance AELE sont réglées par l'accord, notamment en ce qui concerne les compétences, la protection de la confidentialité et le secret professionnel. Dans le champ d'application des règles de concurrence de l'EEE, la disposition pénale de l'art. 271 CP ne sera plus applicable. Dès lors que des renseignements seront fournis dans le cadre des dispositions de l'accord EEE et de celles qui seront contenues dans la Convention AELE qui sera conclue en exécution de l'accord EEE, l'article 273 CP ne s'appliquera plus. Les opérateurs économiques suisses ne pourront donc pas invoquer cette disposition pour s'opposer aux demandes d'informations et aux investigations (cf. art. 58 de l'accord EEE et protocole 23). Selon l'art. 3, par. 2, du règlement no 17 du Conseil des CE, qui est repris par les Etats de l'AELE, toute personne privée qui fait valoir un droit légitime a également le droit de déposer une plainte<sup>426</sup>). Une plainte à l'Autorité de surveillance AELE ou à la Commission des CE par une personne privée pour violation des articles 53 et 54 de l'accord EEE ne pourrait plus être poursuivie pénalement en Suisse comme ce fut le cas sous le régime de l'accord de libre-échange<sup>427</sup>). Les décisions de l'Autorité de surveillance AELE, de la Commission des CE ainsi que les décisions des Cours (Cour AELE, Cour de justice des CE, Tribunal de première instance des CE) seront exécutoires en Suisse en vertu de l'article 110 de l'accord EEE.

### c. Conséquences sur le plan cantonal

Le droit de la concurrence de l'EEE n'exige aucune adaptation législative au niveau cantonal.

## 7.83 Aides publiques

### a. L'acquis

La CE s'occupe des aides publiques (subventions) dans le cadre de sa politique de la concurrence. Les règles sur le subventionnement sont définies

---

426) cf. art. 10 par. 1 du protocole 23 de l'accord EEE en relation avec l'art. 3, par. 2, du règlement no 17 du Conseil des CE du 6 février 1962, qui est repris dans le protocole 4 de l'accord des Etats de l'AELE sur l'établissement d'une autorité de surveillance et d'une Cour de justice.

427) Cf. le cas Adams, ATF 104 IV 175.

aux articles 90, 92 et 93 du traité de Rome et aux articles 4, 54 et 95 du traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA). Le contenu de ces dispositions est repris dans l'Accord EEE. L'article 61 Accord EEE y fixe le principe de l'interdiction de subventions faussant la concurrence et l'article 62 Accord EEE ainsi que le Protocole 26, celui de la surveillance des subventions par une autorité indépendante. L'article 63 Accord EEE renvoie aux dispositions spéciales de l'Annexe XV relative aux aides publiques.

L'article 61 Accord EEE (art. 92 CEE) concerne les aides octroyées par divers niveaux de gouvernement aux entreprises de l'industrie ou des services. Il ne s'applique pas aux subventions à l'agriculture, pour autant qu'elles ne concernent pas des produits et des secteurs couverts par l'Accord (par exemple le Protocole 3). Les subventions visant à améliorer l'infrastructure (par exemple celles reposant sur la LF du 28 juin 1974 sur l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne; RS 901.1) ne sont pas non plus soumises aux dispositions de cet article. Etant donné qu'elles concernent avant tout des flux financiers du niveau central du gouvernement vers des niveaux inférieurs, on ne suppose pas qu'elles ont un effet de distorsion de la concurrence.

Les subventions aux entreprises de l'industrie et des services ne sont en principe pas interdites. L'interdiction est limitée aux subventions qui faussent la concurrence dans les échanges transfrontaliers de biens et services. Sont exceptés les subventions de politique sociale aux consommateurs et celles qui sont destinées à réparer les dégâts après des catastrophes naturelles. Peuvent en outre être considérées comme conformes à l'Accord, les subventions qui servent par exemple des buts de politique régionale ou l'encouragement d'un projet d'intérêt général pour l'Europe.

Pour l'appréciation de l'effet de distorsion de la concurrence, la forme du subventionnement n'importe pas (versements directs, taux d'intérêt préférentiels, reprises de pertes de nantissement, allègements fiscaux, etc.).

L'article 62 Accord EEE règle la surveillance du respect des dispositions. Cette tâche est confiée à une autorité indépendante des pays membres de l'AELE. Celle-ci aura pour l'essentiel les mêmes compétences que la

Commission de la CE et décidera de manière indépendante de l'effet de distorsion de la concurrence des subventions des pays membres de l'AELE. Pour que cette autorité soit en mesure de remplir sa tâche, les pays membres devront lui signaler leurs nouvelles aides avant de les mettre en vigueur. Les pays membres devront aussi fournir périodiquement des rapports sur les subventions versées. Dans le pire des cas, l'autorité de surveillance de l'AELE devra pouvoir exiger d'un gouvernement qu'il réclame au bénéficiaire d'une subvention déjà versée sa restitution.

b. Conséquences sur le plan fédéral

En comparaison avec d'autres Etats, la Suisse n'accorde que très peu de subventions dans les domaines couverts par ces dispositions. On peut mentionner notamment, comme décrets tombant sous les dispositions de l'article 61 Accord EEE:

- AF du 22 juin 1949 sur l'encouragement des coopératives de cautionnement des arts et métiers (RS 951.24),
- AF du 6 octobre 1978 instituant une aide financière en faveur des régions dont l'économie est menacée (RS 951.93),
- LF du 25 juin 1976 encourageant l'octroi des cautionnements et de contributions au service de l'intérêt dans les régions de montagne (RS 901.2),
- Ordonnance du DFEP du 17 décembre 1982 sur l'octroi de subsides pour l'encouragement de la recherche et du développement axés sur la pratique (RS 823.312),
- LF du 25 juin 1982 allouant une contribution à l'Office suisse d'expansion commerciale (RS 946.15),
- AF du 21 décembre 1955 concernant l'Office national suisse du tourisme (RS 935.21),

- Loi fédérale du 1er juillet 1966 sur l'encouragement du crédit à l'hôtellerie et aux stations de villégiature (RS 932.12)

S'y ajoutent les aides accordées directement ou indirectement aux entreprises par les cantons, par exemple dans le cadre de la promotion économique.

La question de savoir si les subventions de la Suisse seront compatibles avec l'Accord, donc considérées comme sans effets de distorsion de la concurrence, doit être vue sous l'angle du droit secondaire de la CE et de la pratique de la Commission de la CE. Le droit secondaire de la CE - l'acquis - est constitué de directives, de communications et de décisions du Conseil de la Commission. Les pays membres de l'AELE, reprendront, conformément au sens, le droit secondaire de la CE<sup>428</sup>). Dans ces dispositions, la concrétisation de l'interdiction des subventions déformant la concurrence est ainsi faite qu'un très petit nombre de subventions sont considérées comme absolument interdites; dans l'immense majorité des cas, une distorsion de la concurrence n'est supposée qu'à partir d'un certain volume et d'une certaine intensité d'aide publique. Les subventions de politique régionale occupent une position particulière dans la mesure où la CE tolère pour elles des taux plus élevés. Tant qu'un pays demeure dans le cadre de ces limites fixées en partie selon les pays, il demeure libre de la forme donnée à ses subventions.

A noter toutefois - et cela rend plus difficile l'appréciation de la conformité des subventions suisses - qu'une grande partie de l'acquis consiste en descriptions et non pas en limites chiffrées. L'appréciation des aides publiques se fait donc dans une large mesure de cas en cas. La Commission publie notamment une justification détaillée pour les cas où elle refuse son aval à une subvention. On peut conclure de ces informations que la Commission intervient surtout lorsque des Etats membres accordent à des entreprises choisies des moyens publics en grande quantité.

La Suisse ne connaît pas de tels cas, spectaculaires par les montants engagés. En considérant les subventions suisses selon le droit secondaire de la CE, on peut admettre que l'autorité de surveillance de l'AELE les admettrait comme conformes à l'Accord.

---

428) Accord EEE, Annexe XV

Une incertitude demeure cependant pour ce qui est des subventions de politique régionale. La Commission de la CE applique certes aux subventions de politique régionale des tarifs plus généreux. Elle a toutefois défini dans une communication des critères à remplir pour qu'une région puisse être considérée comme propre à être subventionnée. On peut se demander à ce propos si les régions définies dans les dispositions législatives de la Confédération seraient considérées comme régions au sens de cette communication et si, par conséquent, la Suisse aurait droit à un régime spécial au cas où ses taux de subventionnement dépassaient les limites normalement admises. Selon le libellé de la communication, il semble que cela ne serait plutôt pas le cas. Il convient néanmoins de considérer dans ce contexte deux éléments. Selon certains indices, la Commission n'a pas, par le passé, appliqué à la lettre cette communication. D'autre part, les pays de l'AELE se sont réservés dans une déclaration jointe à l'accord, le droit de tenir compte de facteurs spéciaux dans la question de la formation de régions, comme le fait aujourd'hui la CE dans l'application de sa communication.

Le Conseil fédéral considère dans ces conditions que la Suisse pourrait, si elle le souhaite, maintenir sa politique régionale actuelle comme les autres subventions. Dans le domaine des subventions, l'Accord EEE n'exige pas d'adaptation du droit en vigueur. Si la Suisse conserve en matière de subventionnement son concept de politique économique, la participation à l'EEE n'entraînera pas de restrictions dans sa politique future, pour autant qu'elle fasse un usage modéré de ses instruments. La Suisse prendra cependant avec l'Accord EEE des engagements de notification qui vont au-delà de l'obligation d'information actuelle dans le cadre de l'AELE. Des indications supplémentaires devront notamment être fournies par exemple pour ce qui concerne les allègements fiscaux ou la notification préalable de subventions cantonales. En cas d'introduction d'une nouvelle subvention, un moratoire devra être respecté jusqu'à ce que l'autorité de surveillance de l'AELE l'ait approuvée.

Il est à souligner dans ce contexte que la Suisse a déjà pris des engagements similaires dans le cadre du GATT, (RS 0.632.21) de l'AELE (RS 0.632.40) et dans l'accord de libre-échange entre la Suisse et la CE. La Suisse a tout intérêt à ce que les partenaires de l'EEE se soumettent à une plus grande

discipline dans le domaine des subventions et à ce que les dispositions correspondantes puissent être imposées efficacement.

c. Conséquences sur le plan cantonal

De même qu'au niveau fédéral, les autorités cantonales auront l'obligation de signaler leurs nouvelles aides avant de les mettre en vigueur, pour que l'autorité de surveillance de l'AELE soit en mesure de donner son approbation.

L'intégration de l'acquis n'a pas de répercussion sur la législation des cantons concernés<sup>429</sup>).

#### **7.84 Règles de dumping**

La reprise entière de l'acquis - sauf dans le domaine de l'acier (voir protocole 14 de l'Accord) -, par les pays de l'AELE créera dans tout l'espace économique européen les mêmes conditions de concurrence. C'est la raison pour laquelle l'introduction de mesures antidumping dans les échanges commerciaux ne se justifie plus (article 26 de l'Accord EEE). Chaque partie contractante reste toutefois libre, dans le respect des règles du GATT y relatives, d'appliquer sa propre législation antidumping pour les marchandises originaires des pays tiers. De plus, les pays tiers ne peuvent pas se référer à l'Accord sur l'EEE pour les mesures antidumping prises par l'une des parties contractantes pour des marchandises en provenance de pays tiers (protocole 13 de l'Accord).

#### **7.85 Marchés publics**

a. L'acquis

L'article 65 de l'Accord EEE renvoie à l'Annexe XVI contenant les directives CE sur la libéralisation des marchés publics. Les règles matérielles stipulent les procédures d'adjudication pour les ouvrages et les fournitures.

---

429) Voir rapport "Adaptation du droit cantonal au droit de l'EEE", Berne, décembre 1991, rapport du Groupe de travail no. 4 (version fr. p. 111, version all. p. 115)

Ces règles visent à l'application du principe de la transparence des procédures d'adjudication, à un traitement égal à celui des nationaux de tous les soumissionnaires ainsi qu'à l'ouverture des marchés à l'intérieur de l'EEE<sup>430</sup>). La CE s'efforce de régler de la même façon les procédures de fournitures de services. Des propositions de directives correspondantes ont été introduites. Pour les marchés relatifs aux secteurs eau, énergie, transport et télécommunications (EETT) une directive spécifique s'applique. Celle-ci tient compte de la particularité des entreprises de services publics. L'application des règles de passation des marchés est assurée par deux directives spécifiant les moyens de recours. Les destinataires de ces règles sont la Confédération, les cantons, les communes, les organismes de droit public dépendant de ces collectivités, les institutions et les entreprises des secteurs EETT, qui exercent leur activité sur la base d'un droit spécifique et exclusif.

Pour la Suisse, la libéralisation des marchés publics entrera en vigueur le 1er janvier 1994; la Suisse disposera donc d'une période transitoire d'une année afin de transposer et mettre en oeuvre à tous les niveaux gouvernementaux les règles de l'EEE. Réciproquement, l'économie suisse ne pourra faire valoir ses droits dans l'EEE, en ce qui concerne les marchés publics, qu'à partir du 1er janvier 1994.

Les règles s'appliquent aux marchés dont la valeur justifie des échanges internationaux. Pour les fournitures, le seuil au dessus duquel les règles de l'Annexe XVI sont appliquées est de 130'000 ECU (1 ECU = environ 1,85 francs) pour la Confédération<sup>431</sup>) et 200'00 ECU pour les cantons et les communes; pour tous les ouvrages (bâtiment et génie civil), il est de 5'000'000 ECU. Pour les secteurs de l'eau, de l'énergie et des transports le seuil est de 400'000 ECU pour les fournitures sauf pour les télécommunications où il est de 600'000 ECU. En-dessous de ces seuils, les adjudicateurs ne sont pas tenus d'appliquer les règles de l'Accord EEE. Les appels d'offre dépassant les seuils seront publiés au niveau européen dans le Journal

---

430) Ces principes correspondent par ailleurs aux recommandations que la Commission suisse des cartels a émises ces dernières années dans plusieurs rapports sur les marchés publics ou sur des activités y étant étroitement liées.

431) Les seuils réduits découlent d'obligations antérieures dans le cadre de l'Accord du 12 avril 1979 relatif aux marchés publics, qui fait partie des résultats du Tokyo Round (RS 1979 2383)

Officiel des CE et seront disponibles électroniquement dans le "Tender Electronic Daily".

Pour l'adjudication de marchés publics, la procédure ouverte, non-ouverte et négociée s'appliquent. L'entité adjudicatrice choisit la procédure en connaissance du fait que certaines d'entre elles ne peuvent être utilisées que dans des conditions spécifiques. Dans une procédure ouverte tout soumissionnaire peut participer; dans la procédure non-ouverte, seules les entreprises qui ont été invitées par l'entité adjudicatrice peuvent participer, et dans le cas d'une procédure négociée, l'entité adjudicatrice choisit une ou plusieurs entreprises et négocie avec elles les conditions du marché. Les critères d'attribution du marché sont: soit, uniquement le prix le plus bas; ou l'offre économiquement la plus avantageuse dont les différents critères devront être mentionnés dans l'appel d'offre ou dans la documentation fournie aux entreprises intéressées. Pour les travaux, le cahier des charges peut prévoir que les dispositions relatives à la protection des travailleurs et aux conditions de travail locales (conventions salariales, assurances sociales...) en vigueur sur les lieux de la prestation du service soient intégrées dans l'offre et respectées dans l'exécution du contrat<sup>432)</sup>.

Les spécifications techniques doivent tenir compte des spécifications techniques mises au point à l'échelle européenne. Cela vaut en particulier pour les ouvrages (chap. 7.211, chiffre 14, Ouvrages). Les dispositions doivent empêcher que l'entité adjudicatrice ne fasse mauvais usage des spécifications techniques afin d'exclure les soumissionnaires étrangers<sup>433)</sup>.

Des préférences ne peuvent pas être octroyées à certaines entreprises au titre de l'aide régionale<sup>434)</sup>.

L'application des règles matérielles est soumise principalement à une possibilité de recours juridique national. Une telle procédure de recours doit être ouverte au moins à toute personne ayant ou ayant eu un intérêt à obtenir un marché public déterminé et ayant été ou risquant d'être lésée par une

---

432) CJCE, arrêt du 27.3.1990, aff. C-113/89, Societa Rush Portuguesa, Rec. 1990, p. I-1417 ss.

433) Voir dans ce contexte: CJCE, arrêt du 22.9.1988, Commission c. Irlande, aff. 45/87, Rec. 1988, p.4929 ss.

434) Voir par exemple: CJCE, arrêt du 20.3.1990, Dupont de Nemours, aff. C-21/88, Rec. 1990 p. I-889

violation. Les instances de recours administratives ou juridictionnelles peuvent prendre des mesures provisoires pour corriger une violation, annuler ou faire annuler des décisions illégales, et accorder des dommages-intérêts aux personnes lésées. En outre, une surveillance des Etats de l'AELE par une Autorité indépendante (l'Autorité de surveillance AELE) est prévue (chap. 10.2). L'Autorité de surveillance AELE peut intervenir lorsque, avant la conclusion d'un contrat, elle considère qu'une violation claire et manifeste des dispositions de l'accord a été commise par l'entité adjudicatrice. L'Autorité de surveillance AELE s'adresse à l'Etat dont dépend cette entité, lui demandant d'assurer le respect des règles. En cas de non-satisfaction, ce cas peut être porté devant la Cour AELE. Le 25 février 1992 le Conseil de la CE a arrêté une directive distincte sur les moyens de recours pour les secteurs EETT, qui prévoit en plus des droits et des procédures contenus dans la première directive, les moyens de procédure de conciliation et d'attestation. Dans le cadre de la procédure d'attestation une entité indépendante vérifie la conformité des règlements internes et les pratiques d'achat d'une entité adjudicatrice avec les règles des directives. En cas de constat positif, une attestation sera délivrée et publiée dans le Journal officiel de la CE. Ces actes ne couvrent néanmoins pas tout le domaine des marchés publics; la CE s'efforce de régler de la même façon les marchés des services. Des propositions de directives sont disponibles. Une directive concernant l'octroi des concessions est en préparation.

La libéralisation des marchés publics doit aussi avoir des effets positifs sur les petites et moyennes entreprises. La Commission de la CE a publié à ce sujet des communications, recommandant aux Etats membres de tenir compte de ce but. Dans la mesure du possible, le Conseil fédéral s'efforcera d'en tenir compte lors de la mise en oeuvre de la législation nationale.

## b. Conséquences sur le plan fédéral

### 1. Conséquences juridiques

Au niveau de la Confédération, la politique d'achat du gouvernement fédéral repose sur: a) l'ordonnance sur les soumissions et l'adjudication de travaux,

de fournitures de bâtiments et de génie civil du 31 mars 1971<sup>435</sup>); b) l'ordonnance sur les achats de la Confédération du 18 décembre 1975<sup>436</sup>); c) la loi fédérale du 8 mars 1960 sur les routes nationales<sup>437</sup>) (art. 41 par. 2) ainsi que les articles 27 à 36 de l'ordonnance sur les routes nationales du 24 mars 1964<sup>438</sup>). Ces ordonnances ne s'écartent pas fondamentalement du droit de l'EEE; elles laissent néanmoins une beaucoup plus grande marge de manoeuvre aux entités adjudicatrices dans le cadre de procédures moins contraignantes que celles des règles communautaires et ne prévoient aucun droit de recours. Par l'assujettissement ainsi prévu des secteurs eau, énergie, transports et télécommunications seront touchées à l'avenir des entreprises publiques et privées, dont (du moins en partie) les procédures d'adjudication n'étaient jusqu'à maintenant pas régies par une législation spécifique. Avec l'obligation d'introduire des moyens de recours contre une décision d'une entité adjudicatrice dans ces secteurs on crée un nouveau droit.

Afin d'intégrer le contenu des directives de la CE dans le droit suisse, il est prévu d'élaborer une loi fédérale portant sur la couverture matérielle de la libéralisation, sur les entités concernées, sur les procédures d'adjudication et sur les moyens de recours juridiques. Les règles spécifiques relevant des divers domaines couverts devraient être développées dans des ordonnances séparées.

En ce qui concerne la construction, une obligation juridique pour les entreprises participantes de respecter les dispositions relatives à la protection des travailleurs ainsi que les conditions de travail locales sera prévue; les conditions de salaire et les prestations sociales à respecter par région et par branche en particulier, seront fixées soit par des conventions collectives entre les partenaires sociaux, soit dans des ordonnances séparées.

## 2. Conséquences matérielles

En 1988, on a dépensé en Suisse 11 mia. de francs pour des constructions et 15 mia. de francs pour les marchandises et les services. A cela s'ajoute les

---

435) SR 172.056.12

436) SR 172.056.13

437) Article 41. Paragraphe 2; RS 725.11

438) SR 725.11

achats des secteurs "exclus". Dans la CE, les marchés publics sont estimés à environ 600 mia. d'ECU. A l'heure actuelle, le niveau de libéralisation des marchés publics diffère de pays à pays, d'un niveau administratif à l'autre ainsi que d'un secteur à l'autre. D'une façon générale, il faut partir du point de vue que ces marchés sont insuffisamment ouverts et que les mesures prévues auront ici des conséquences positives. Les avantages, en partie sous forme d'importantes économies, profiteront aux pouvoirs publics et indirectement aux contribuables: des entreprises locales par contre, qui jusqu'à maintenant pouvaient faire valoir en quelque sorte une prétention aux marchés, seront soumises à la concurrence internationale et devront faire leurs preuves dans ce nouvel environnement, voir subir une restructuration.

Le 30 pourcent du chiffre d'affaires dans le domaine de la construction en Suisse provient de commandes publiques: à relever le rôle déterminant des communes avec plus de 50 pourcent des constructions publiques suivies par les cantons (environ 30 %) et la Confédération (environ 20 %). Le cloisonnement actuel des marchés des travaux publics peut conduire à des situations peu concurrentielles qui provoquent une hausse des prix. Des gains importants devraient donc être possibles étant donné la structure du marché. Des effets seront ressentis avant tout dans les régions frontalières, où une prestation de services transfrontaliers sera possible. Dès le 1.1.1994, indépendamment des périodes transitoires portant sur la libre-circulation des personnes, tout soumissionnaire suisse ou étranger qui aura obtenu un mandat public, pourra bénéficier des autorisations de séjour nécessaires à la réalisation dudit mandat, eu égard aux conditions locales d'emploi. Il convient de prendre en considération le fait que les entreprises sur place, grâce à leur connaissance de la situation locale, pourront continuer à jouir d'avantages substantiels. En revanche, il reste néanmoins le fait que des technologies avancées pourront être utilisées économiquement seulement dans un cadre international. Un compromis pourrait résulter sous forme d'une coopération renforcée entre des firmes locales et internationales. Ces nouvelles formes de coopération se développeront au fil des années.

Il n'est pas possible de quantifier les économies que les adjudicateurs seront en mesure de réaliser pour les fournitures. Les seuils pour l'appel d'offre au niveau EEE restent relativement élevés par rapport aux pratiques d'achat courantes. Pour beaucoup de fournitures, le marché intérieur crée un marché

ouvert, duquel les pouvoirs publics peuvent en tous cas tirer profit. Des baisses de coûts sont à attendre au plus tôt là où les pouvoirs publics sont l'unique acheteur sur le marché et où, du fait du cloisonnement, la concurrence des prix ne pouvait jusqu'à maintenant jouer pleinement.

La libéralisation des marchés publics ouvrira à nos entreprises des opportunités sur les marchés européens. En profiteront aussi bien des entreprises basées en Suisse, que les filiales d'entreprises suisses implantées dans la CE, confrontées à des discriminations de fait. Il est difficile de quantifier les résultats de cette ouverture, d'autant plus qu'elle prendra souvent des formes indirectes, c'est-à-dire à travers l'imbrication accrue de nos entreprises en tant que sous-traitantes pour des parties de projets publics.

Dans ses propres achats la Confédération a suivi de longue date une politique d'adjudication ouverte. Ceci n'a pas été le cas pour les cantons et les communes dont les pratiques s'écartent actuellement le plus de celles préconisées par le droit de l'EEE. Leur politique d'achat s'en trouvera fortement affectée; dans la mesure où leurs marchés sont aujourd'hui discriminatoires, segmentés et fermés au niveau régional, ils devront s'ouvrir pour créer avant tout un véritable marché intérieur suisse.

Sur le plan des procédures, il faut s'attendre à un processus plus formalisé. La CE en est aussi à ses premières expériences avec un cadre juridique rigoureux offrant des moyens de recours et une surveillance appropriée dans le cadre de la libéralisation de ces marchés. C'est la raison pour laquelle les dispositions présentes seront revues dans la seconde moitié de la décennie pour mieux les adapter aux besoins. La Suisse oeuvrera pour que l'on tienne compte de ses expériences dans ce processus.

Les adjudicateurs opérant dans les secteurs de l'eau, de l'électricité, des transports et des télécommunications ont jusqu'ici basé leurs pratiques soit sur les règles fédérales, soit sur des règles cantonales ou communales, soit encore sur des directives internes propres à chaque entreprise; pour la plupart d'entre eux, l'application du droit de l'EEE impliquera l'introduction de nouvelles procédures.

La concurrence augmentera aussi pour les fournisseurs de produits et d'ouvrages aux entreprises des secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des télécommunications. Une spécialisation accrue et de nouvelles orientations seront nécessaires pour les entreprises ayant traditionnellement obtenus des contrats publics à l'abri de la concurrence étrangère. Le développement de nouveaux avantages comparatifs permettra une présence accrue de la Suisse sur le marché européen.

c. Conséquences sur le plan cantonal

Les cantons et les communes devront transposer les règles matérielles EEE dans leur intégralité. Les mesures de transposition devront être de nature contraignante et garantir une situation juridique suffisamment claire et précise pour que les intéressés soient en mesure de connaître la plénitude de leurs droits et, le cas échéant, puissent s'en prévaloir devant les juridictions nationales. Sous cette réserve, les cantons pourront décider de la forme juridique (loi ou ordonnance) qu'ils entendent donner à ces prescriptions.

C'est dans le domaine des voies de recours que les changements seront les plus importants, surtout pour les cantons qui ne dispose pas de juridiction administrative. Des mesures devront être prises probablement au niveau législatif pour mettre sur pied un système de recours qui réponde aux exigences du droit de l'EEE en matière d'indépendance, de rapidité et d'efficacité. Les cantons devront être en mesure d'appliquer l'acquis dès l'entrée en vigueur des règles pertinentes de l'Accord EEE, soit dès le 1er janvier 1994<sup>439</sup>).

En ce qui concerne les conséquences matérielles pour les cantons, elles sont semblables à celles décrites au niveau fédéral.

---

439) Voir rapport "Adaptation du droit cantonal au droit de l'EEE", Berne, décembre 1991, (version fr. p. 95; version all. p. 97)

a. Acquis communautaire

L'harmonisation des dispositions fondamentales en matière de propriété intellectuelle constitue l'une des conditions de base en vue de l'établissement de la libre circulation des marchandises et des services. Des niveaux de protection divergents entraînent nécessairement des distorsions sur le plan de la concurrence ainsi que des obstacles au commerce. C'est la raison pour laquelle une telle harmonisation est d'une importance particulière non seulement dans les CEE, mais également pour la réalisation de l'EEE et la concrétisation de ses objectifs. L'accord EEE s'inscrit dans le contexte d'une évolution qui, grâce à la Convention sur le brevet européen<sup>440</sup>) à laquelle la Suisse est partie, a pris un départ couronné de succès depuis plusieurs années.

Eu égard aux compétences mixtes des CEE et de ses Etats membres, les dispositions relatives à la propriété intellectuelle se trouvent à l'article 65 de l'accord EEE, ainsi que dans le protocole 28 et l'annexe XVII. En outre, les principes développés dans le cadre de la jurisprudence relative aux articles 30 et 36 du traité de Rome seront également applicables (articles 11 et 13 de l'accord EEE).

Les éléments ci-après caractérisent les dispositions de l'accord EEE quant à la propriété intellectuelle:

1. Les trois directives suivantes ont déjà été adoptées dans les CEE et font partie de l'acquis communautaire:
  - a. Directive No 89/104/CEE du Conseil, du 21 décembre 1988, rapprochant les législations des Etats membres sur les marques<sup>441</sup>;
  - b. Directive No 87/54/CEE du Conseil, du 16 décembre 1986, concernant la protection juridique des topographies de produits semi-con-

---

440) RS 0.232.142.2

441) JO No L 40 du 11.2.1989, p. 1/Accord EEE, annexe XVII

ducteurs<sup>442</sup>), y compris les décisions du Conseil (partiellement modifiées) 90/510/CEE<sup>443</sup>) et 90/511/CEE<sup>444</sup>) ainsi que la décision de la Commission 90/541/CEE<sup>445</sup>);

- c. Directive No 91/250/CEE du Conseil, du 14 mai 1991, concernant la protection juridique des programmes d'ordinateurs<sup>446</sup>);
2. Obligation des pays de l'AELE d'introduire au moins le niveau de protection atteint dans les CEE;
  3. Reprise de la jurisprudence de la Cour de Justice des CEE, y inclu le principe de l'épuisement régional (voir lettre b ci-dessous);
  4. L'obligation des pays de l'AELE de rendre leur législation en matière de brevets conforme aux dispositions de fond de la Convention sur le brevet européen<sup>447</sup>);
  5. Un engagement des parties de conclure des négociations en vue de l'adhésion à la Convention sur le brevet communautaire<sup>448</sup>) des pays de l'AELE intéressés dans les trois ans suivant l'entrée en vigueur de celle-ci;
  6. Obligations des parties de se consulter et de s'informer mutuellement au sein d'organisations internationales;
  7. Des dispositions relatives à la coordination des relations avec des pays tiers dans le domaine des topographies de produits semi-conducteurs;
  8. L'engagement des parties d'améliorer les dispositions concernant la propriété intellectuelle de l'accord EEE à la lumière des résultats d'un futur accord TRIPS au GATT;

---

442) JO No L 24 du 27.1.1987, p. 36/accord EEE, annexe XVII

443) JO No L 285 du 17.10.1990, p. 29/accord EEE, annexe XVII

444) JO No L 285 du 17.10.1990, p. 31/accord EEE, annexe XVII

445) JO No L 307 du 7.11.1990, p. 21/accord EEE, annexe XVIII

446) JO No L 122 du 17.5.1991, p. 42/accord EEE, annexe XVIII

447) RS 0.232.142.2

448) JO No L 401 du 30.12.1989, p. 1

9. La possibilité pour les Etats de l'AELE intéressés d'entamer des négociations en vue de leur participation à de futurs systèmes de protection communautaires (y compris la marque communautaire);
10. Une liste de conventions internationales auxquelles les parties s'engagent à adhérer, notamment la Convention de Paris pour la protection de la propriété industrielle (acte de Stockholm, 1967<sup>449)</sup>), la Convention de Berne pour la protection des oeuvres littéraires et artistiques (acte de Paris, 1971<sup>450)</sup>), la Convention internationale sur la protection des artistes interprètes ou exécutants, des producteurs de phonogrammes et des organismes de radiodiffusion (Rome, 1961), le Traité de coopération en matière de brevets (PCT, acte de 1984<sup>451)</sup>).

Les travaux communautaires en matière d'harmonisation sont en pleine évolution. L'accord EEE tel qu'il se présente actuellement ne reflète donc qu'un instantané qui subira des modifications dues à des développements ultérieurs. De nombreux projets législatifs des CEE en phase de préparation doivent être considérés comme droit futur, même s'ils ne font pas partie de l'acquis communautaire; cela touche notamment le droit d'auteur, domaine où la Commission est particulièrement active. Mais d'autres travaux sont également en cours et concernent la création de systèmes communautaires tels qu'une directive pour une meilleure protection juridique des inventions biotechnologiques, ou des règlements concernant la création d'un certificat complémentaire de protection pour les médicaments, une protection communautaire des obtentions végétales, la protection des indications géographiques et des appellations d'origine des produits agricoles et des denrées alimentaires ainsi qu'un Livre vert sur la protection juridique des dessins et modèles industriels. Ne font également pas partie de l'acquis stricto sensu le brevet et la marque communautaires; dans la perspective d'une participation possible de la Suisse, ces instruments comportent toutefois, grâce à leur niveau d'intégration et leur lien avec l'accord, un intérêt considérable pour notre pays.

---

449) [RS 0.232.04](#)

450) [RS 0.231.14](#)

451) [RS 0.232.141.1](#)

## b. Conséquences sur le plan fédéral

Eu égard à l'importance considérable d'une harmonisation du droit de la propriété intellectuelle, les projets de lois suisses en révision<sup>452)</sup> tiennent déjà largement compte des développements européens. L'accord EEE ne pose pas de difficultés à ce niveau, mais contribue sensiblement à l'amélioration du niveau de protection dans différents pays des CEE et de l'AELE. L'introduction de l'épuisement régional constitue l'élément nouveau le plus important; il a pour effet que les importations notamment de produits fabriqués sous licence dans l'EEE (importations parallèles) ne pourront plus être empêchées. La répartition de marchés encore partiellement permise aujourd'hui ne sera donc plus possible. En fin de compte, l'épuisement régional entraînera un renforcement de la concurrence dont bénéficieront les consommateurs. Les CEE connaissent ce principe depuis un certain temps, l'ayant introduit d'abord par le biais de la jurisprudence (droit des brevets, droit des marques, droit d'auteur et droits voisins) puis dans des règlements et des directives. Dans le domaine des brevets, l'épuisement régional ne devra être introduit qu'une année après l'entrée en vigueur de l'accord, afin de faciliter l'adaptation de contrats de licence existants.

La possibilité pour les pays de l'AELE de participer à de futurs systèmes de protection communautaires mérite également d'être soulignée. A moyen terme, ce sont la Convention sur le brevet communautaire et la marque communautaire qui revêtent une importance particulière pour la Suisse.

## c. Conséquences sur le plan cantonal

Actuellement, la reprise de l'acquis en matière de propriété intellectuelle ne laisse pas prévoir de retombées sur le droit cantonal.

A moyen terme, la proposition de la Commission pour un règlement concernant un certificat complémentaire de protection pour les médicaments<sup>453)</sup>

---

452) Loi sur la protection des marques du 26 septembre 1890, RS 232.11, loi sur la protection du droit d'auteur du 7 décembre 1922, RS 231.1, projet pour une loi sur les topographies de produits semi-conducteurs, FF 1989 III p. 465 ss., notamment p. 555 ss. (messages concernant la loi sur les marques, FF 1991 I p. 1 ss., et pour la loi sur le droit d'auteur, FF 1989 III p. 465 ss.).

453) JO No C 114 du 8.5.1990, p. 13

pourrait affecter les activités de l'Office intercantonal de contrôle des médicaments (OICM); il sied toutefois de retenir que les compétences législatives dans ce domaine se situent déjà sur le plan fédéral (article 64 Constitution fédérale)<sup>454</sup>).

A plus long terme, la participation de la Suisse au brevet communautaire ainsi qu'à d'autres systèmes de protection communautaires risque d'engendrer certains effets quant aux compétences des tribunaux cantonaux, en limitant par exemple le nombre des tribunaux de première instance.

## **7.9 Politiques horizontales et d'accompagnement (art. 66 à 88)**

### **7.91 Généralités**

Il convient tout d'abord d'établir une distinction entre les notions de politiques horizontales et de politiques d'accompagnement.

Les politiques horizontales forment la cinquième partie de l'Accord EEE et comprennent les dispositions horizontales liées aux quatre libertés. Ces politiques sont pertinentes dans la mesure où il est nécessaire, dans un marché qui se veut aussi proche que possible d'un marché intérieur, d'éviter des distorsions de concurrence et d'assurer la convergence des conditions-cadres entre les Etats. De tels objectifs sont atteints par une harmonisation des législations qui ne relève pas des dispositions relatives aux quatre libertés. Cela signifie concrètement que les Etats de l'AELE reprennent une grande partie de l'acquis communautaire dans les domaines de la politique sociale, de la protection des consommateurs, de l'environnement, de la statistique et du droit des sociétés (annexes XVIII à XXII).

Les politiques d'accompagnement, quant à elles, ont un rapport moins étroit avec les autres libertés. Ces politiques, décrites dans la sixième partie de l'Accord EEE, concernent la coopération en dehors des quatre libertés. Dans la Communauté, cette coopération ne se fonde pas sur des actes communautaires contraignants, mais sur des programmes communautaires et autres activités. Il ne s'agit donc pas d'harmonisation des législations, mais de

---

454) RS 101

## Aperçu des politiques horizontales et d'accompagnement (NG IV)

### Politiques horizontales: harmonisation du droit

Partie V de l'Accord EEE et Annexes XVIII - XXII  
 En relation étroite avec les quatre libertés, les dispositions communautaires pertinentes et définies dans l'EEE sont à reprendre, en particulier des directives (D) et des règlements (R).

### Politiques d'accompagnement: coopération

Partie VI de l'Accord EEE et Protocoles 30, 31 et 32  
 Renforcement et élargissement de la coopération sur la base des programmes CE et des activités communautaires.

<b>Politique sociale :</b>	24 D	Protection de la santé et de la sécurité sur le lieu de travail (16) Egalité hommes-femmes (5); droit du travail (3)	Programmes et activités particuliers
<b>Protection des consommateurs:</b>	7 D		Activités particulières
<b>Protection de l'environnement:</b>	34 D	Prescriptions générales en relation avec la production et les installations (pas de prescriptions liées aux produits)	Programmes et activités particuliers; Agence européenne de l'environnement
<b>Statistiques:</b>	27 D et R	Période transitoire générale de 2 ans	Programmes et activités particuliers
<b>Droit des sociétés:</b>	9 D et 1 R	Période transitoire générale de 3 ans	

<b>Recherche et développement technologique :</b>	Pleine participation de la Suisse au troisième programme-cadre de recherche (13 programmes spécifiques)
<b>Services d'Informations :</b>	Participation à SPRINT et IMPACT
<b>Education:</b>	Pleine participation à différents programmes; dès 1995
<b>Petites et moyennes entreprises:</b>	Coopération dans le cadre de différentes activités de la CE
<b>Tourisme:</b>	Dialogue en vue d'un renforcement de la coopération (nouveau plan d'action de la Commission des CE)
<b>Secteur audiovisuel :</b>	Participation au programme MEDIA (programme d'action pour encourager le développement de l'industrie audiovisuelle 1991 - 1995)
<b>Protection de la population:</b>	Renforcement de la coopération, introduction du numéro européen d'appel de secours 112

coopération renforcée et élargie sous forme de participation à des programmes, d'activités communes, d'échange d'information, de coordination, etc. Les protocoles 30 (statistiques) et 31 contiennent les modalités de la coopération pour chaque domaine particulier de coopération. Au centre de cette coopération se trouvent les programmes relatifs à la recherche et à la formation. Il convient encore de mentionner les services d'information, les petites et moyennes entreprises, le tourisme, le programme MEDIA, la protection civile.

Le schéma de la page précédente montre une vue d'ensemble des politiques horizontales et d'accompagnement.

## **7.92 Politique sociale**

Dans le traité EEE, la politique sociale figure partiellement sous "politiques horizontales" et partiellement sous "politiques d'accompagnement".

### **7.921 Généralités**

Dans la partie du traité consacrée aux dispositions horizontales, le chapitre traitant de la politique sociale se fonde essentiellement sur les dispositions correspondantes du traité CEE (art. 117, 118a, 118b, 119). Après une disposition générale relative à l'objectif (art. 66 du traité EEE), le traité crée les bases légales de la reprise de l'acquis dans les domaines pertinents de la sécurité et la santé au travail (art. 67 du traité EEE), des droits des travailleurs (art. 68 du traité EEE) et de l'égalité des sexes (art. 69 et 70 du traité EEE). L'art. 67, ch.2 ainsi que les articles 68 et 70 enfin renvoient à l'annexe XVIII, qui intègre l'acquis dans le traité en énumérant 24 directives communautaires.

La politique sociale figure également parmi les domaines de coopération mentionnés dans le cadre des dispositions traitant de la coopération entre les parties contractantes (politiques d'accompagnement)<sup>455</sup>. Les dispositions générales sont donc applicables. Le protocole 31 contient en outre un article

---

455) art. 78 ss du traité EEE

5 spécialement consacré à la politique sociale qui énumère les dispositions spécifiques à ce domaine. Les parties contractantes y affirment en particulier leur intention de coopérer dans les domaines de la sécurité et de la santé au travail, de l'égalité des sexes, du chômage, de l'occupation des handicapés et de la lutte contre la pauvreté, domaines dans lesquels la CE est active. Les pays de l'AELE participeront à un programme communautaire particulier<sup>456</sup>) dès l'entrée en vigueur du traité. La participation financière de la Suisse dépendra de la clé de répartition et sera modeste.

La déclaration des pays de l'AELE relative à la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux ne fait pas partie du traité. Par cette déclaration politique<sup>457</sup>), les pays de l'AELE confirment l'importance de la dimension sociale de l'EEE en vue de laquelle il convient d'oeuvrer de concert avec les partenaires sociaux. Ils approuvent le renforcement de la coopération avec la CE ainsi qu'avec ses Etats membres, et reconnaissent qu'il est important de garantir les droits sociaux fondamentaux des travailleurs dans l'ensemble de l'EEE. Ils approuvent également les principes et les droits fondamentaux énoncés dans la Charte du 9 décembre 1989 et mettent l'accent sur le principe de la subsidiarité qui y figure. Lors de la réalisation de la Charte, il faudra tenir compte de la diversité des pratiques nationales, ainsi que du rôle des partenaires sociaux et des conventions collectives de travail.

La Suisse, qui n'a pas à craindre les comparaisons avec d'autres Etats dans le domaine de la politique sociale et qui peut accepter les principes de la Charte, a approuvé cette initiative émanant de ses partenaires de l'AELE. Cette déclaration souligne la dimension sociale de l'EEE. Les particularités suisses sont dûment prises en considération par l'importance que l'on accorde au principe de la subsidiarité, aux différences nationales, au rôle des partenaires sociaux ainsi que à celui des conventions collectives de travail. Depuis peu, seuls 11 Etats-membres acceptent de développer davantage le droit social, qui ne sera donc pas étendu à l'EEE. Ce développement aura lieu dans les limites des compétences respectives clairement définies de la CE et

---

456) Décision du Conseil no 91/49 du 26 nov. 1990 relative à des actions communautaires en faveur des personnes âgées, JO no L 28 du 2.2.1991, p. 29 / protocole 31/FF 1992 ...

457) Declaration by the governments of the EFTA, states on the Character of fundamental social rights of workers (FF ...)

des Etats membres, et selon les mécanismes de prises de décision prévus par le nouveau traité d'union de Maastricht, voir à ce sujet le chap. 7.14.

## 7.922 Sécurité et santé au travail

### a. L'acquis

L'acquis est formé par 16 directives dont la plus importante est la directive-cadre no 89/391<sup>458)</sup>. Elle traite des obligations générales de l'employeur en matière de sécurité au travail et de protection de la santé dans l'entreprise: Celui-ci doit organiser et coordonner la sécurité et la santé dans l'entreprise selon une conception cohérente, procéder à évaluation des risques, mettre les compétences techniques nécessaires à disposition de l'entreprise, ainsi qu'informer et consulter les travailleurs. Les autres directives, dont certaines se fondent sur cette directive-cadre, traitent de problèmes sectoriels. Elles sont consacrées aux agents chimiques, physiques et biologiques au travail, aux lieux de travail, aux équipements de travail ainsi qu'à certaines activités.

Il existe différentes propositions de directives relatives à la sécurité et la santé au travail. A part les propositions qui ne concernent que certaines branches économiques telles que la navigation maritime (amélioration des soins médicaux), la pêche, les transports routiers et l'industrie minière<sup>459)</sup>, il faut mentionner ici les propositions de directive suivantes: la proposition relative à la sécurité et à la santé de la femme enceinte, venant d'accoucher ou en période d'allaitement<sup>460)</sup>, qui exige des mesures visant à améliorer la santé et la sécurité (conditions de travail, durée du travail, travaux interdits) et règle aussi le maintien des droits de la travailleuses et le paiement du salaire. La proposition de directive concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail<sup>461)</sup> contient des dispositions très générales relatives à la durée quotidienne, hebdomadaire et annuelle du travail, ainsi qu'au travail en équipe et au travail nocturne. Il existe ensuite une proposition de

---

458) Directive no 89/391 du 12.6.89 concernant la mise en oeuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs au travail, JO no L 183 du 29.6.89, p. 1 / traité EEE, annexe XVIII, ch. 8 / FF 1992 ...

459) JO no C 32 du 7.2.1991

460) JO no C 281 du 9.11.1990 et no C 25 du 1.2.1991

461) JO no C 254 du 9.10.1990

directive<sup>462</sup>) visant à modifier une directive existante relative à la signalisation de sécurité et/ou de santé au travail. La proposition de directive relative aux prescriptions minimales de sécurité et de santé sur des chantiers temporaires ou mobiles<sup>463</sup>) prescrit l'obligation d'annoncer les projets de construction d'une certaine importance aux autorités de protection des travailleurs; elle oblige l'employeur à nommer des personnes responsables de la sécurité sur ces chantiers et exige une coordination entre les différents employeurs occupant des travailleurs sur un même chantier.

#### b. analyse des conséquences sur le plan fédéral

Les dispositions correspondantes du droit suisse figurent d'une part dans la loi fédérale du 13 mars 1964 sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce (loi sur le travail; LT)<sup>464</sup>) et son ordonnance III (Hygiène et prévention des accidents dans les entreprises industrielles)<sup>465</sup>), et, d'autre part, dans la loi fédérale du 20 mars 1981 sur l'assurance-accidents<sup>466</sup>) (LAA) et son ordonnance d'exécution du 19 décembre 1983 sur la prévention des accidents et des maladies professionnelles<sup>467</sup>) (OPA). A cause de cette séparation de la matière, il faut adapter les deux systèmes de normes. Le champ d'application des directives est large et exige une extension des champs d'application (différents) des deux lois citées: les prescriptions de la LT relatives à l'hygiène doivent être étendues, en ce qui concerne les entreprises, à l'administration fédérale, et, en ce qui concerne les personnes, à certaines catégories précises de travailleurs. Les prescriptions de la LAA relatives à la sécurité au travail doivent être déclarées applicables aux travailleurs étrangers occupés en Suisse par des entreprises étrangères. Sur le plan matériel, le niveau de protection exigé par le droit suisse actuel est comparable à celui exigé par le droit communautaire; ses exigences en matière de conception et d'organisation de la sécurité au travail et de la santé dans l'entreprise sont cependant moins élevées. Les prescriptions de protection EEE peuvent être transposées par le Conseil fédéral au niveau d'ordonnance.

462) JO no C 279 du 26.10.1990

463) JO no C 213 du 28.8.1990

464) RS 822.11

465) RS 822.113

466) RS 832.20

467) RS 832.30

### c. analyse des conséquences sur le plan cantonal

La LT en vigueur n'est pas applicable aux administrations publiques cantonales et communales. La constitution fédérale autoriserait certes la Confédération à légiférer en matière de santé des agents cantonaux et communaux, mais la procédure législative choisie pour la transposition du droit de l'EEE, qui soustrait les adaptations législatives devant entrer en vigueur en même temps que le traité du référendum facultatif, implique que le partage actuel des compétences entre la Confédération et les cantons ne soit pas modifié. Les cantons doivent par conséquent transposer eux-mêmes les dispositions communautaires relatives à la protection de la santé au travail dans le droit cantonal. Vu que la plupart des cantons ne disposent actuellement pas de réglementations y relatives, et que nous avons l'intention d'étendre ultérieurement le champ d'application des prescriptions de la LT relatives à la protection de la santé aux administrations cantonales et communales, la transposition du droit communautaire dans le droit cantonal et communal pourrait se faire sous forme d'un renvoi à la LT et à ses ordonnances.

#### 7.923      **Egalité de traitement de l'homme et de la femme**

#### 7.924      **Droit des travailleurs**

##### - Licenciements collectifs

##### a. L'Acquis

Selon la directive no 75/129 du Conseil du 17 février 1975 concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives aux licenciements collectifs<sup>468</sup>, l'employeur qui envisage d'effectuer des licenciements collectifs doit consulter les représentants des travailleurs en vue d'aboutir à un accord permettant d'éviter ou de réduire ces licenciements et d'en atténuer les conséquences. Dans un deuxième stade, les congés effectivement signifiés aux travailleurs concernés doivent également être notifiés à l'autorité compétente. Les congés individuels prononcés dans le cadre d'un

---

468) JOCE n° L 48 du 22.2.1975, p. 29 / Accord EEE, annexe XVIII, ch. 22

licenciement collectif ne prennent effet qu'après un certain délai dès la notification à cette autorité. Ce délai doit être mis à profit par celle-ci pour chercher des solutions aux problèmes posés par les licenciements. La directive ne porte pas atteinte à la liberté de l'employeur de procéder à des licenciements collectifs.

Un projet de directive prévoit différentes modifications de la directive sur les licenciements collectifs: information et consultation à effectuer en temps opportun; sanctions, notamment l'annulabilité des licenciements collectifs, en cas de violation des obligations de la directive.

#### b. Conséquences sur le plan fédéral

La procédure de consultation des représentants des travailleurs et les sanctions attachées à son non respect (caractère abusif du licenciement) seront introduites dans le code des obligations<sup>469</sup>. Celui-ci (art. 335g) prévoira également que les congés prononcés dans le cadre d'un licenciement collectif ne pourront prendre effet que trente jours après leur notification à l'office cantonal du travail.

#### c. Conséquences sur le plan cantonal

Suite à la révision prévue du code des obligations, les offices cantonaux du travail seront chargés d'une nouvelle tâche (solution des problèmes causés par les licenciements collectifs).

#### - Transferts d'entreprises

##### a. L'Acquis

La directive no 77/187 du Conseil du 14 février 1977 concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives au maintien des droits des travailleurs en cas de transfert d'entreprises, d'établissements ou de parties d'établissements<sup>470</sup> prévoit que les droits et les obligations résultant

---

469) SR 220, art. 335d à 335f, 336 al. 2 let. c

470) JOCE n° L 61 du 5.3.1977, p. 26 / Accord EEE, annexe XVIII

des contrats et des conventions collectives de travail liant les travailleurs de l'entreprise cédée à leur employeur passent, du fait du transfert, à l'acquéreur. Elle prévoit également un droit de consultation des représentants des travailleurs.

b. Conséquences sur le plan fédéral

L'obligation de l'acquéreur de reprendre les contrats de travail et de respecter l'éventuelle convention collective de travail liant les travailleurs de l'entreprise cédée à l'aliénateur de celle-ci sera introduite dans le code des obligations<sup>471)</sup>. A la différence du droit actuel<sup>472)</sup>, l'acquéreur d'une entreprise n'aura plus la possibilité de refuser la reprise des contrats de travail.

c. Conséquences sur le plan cantonal

Cette directive est sans incidence sur le plan cantonal.

- Insolvabilité de l'employeur

a. L'acquis

La directive no 80/987 du Conseil, du 20 octobre 1980, concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives à la protection des travailleurs salariés en cas d'insolvabilité de l'employeur<sup>473)</sup> entend garantir les créances impayées des salariés.

b. Conséquences sur le plan fédéral

La loi fédérale sur l'assurance-chômage révisée<sup>474)</sup>, dont l'entrée en vigueur est fixée au 1er janvier 1992, et qui englobe l'indemnité en cas d'insolvabilité, s'avère être eurocompatible.

---

471) SR 220, AR. 333 al. 1 et Ibis

472) SR 220, Art. 333 al. 1 CO

473) JOCE no. L 283 du 20.10.80, p. 23/accord EEE, annexe XVIII

474) RS 837.0

c. Conséquences sur le plan cantonal

Cette directive est sans incidence au plan cantonal.

- Acquis futur dans le domaine des droits des travailleurs

Une directive déjà adoptée par le Conseil mais qui ne figure pas encore dans l'Acquis règle l'obligation de l'employeur d'informer le travailleur sur les éléments essentiels de son contrat ou de son rapport de travail<sup>475</sup>); elle prévoit que l'employeur doit fournir cette information par écrit, mais ne prescrit cependant pas la forme écrite pour le contrat de travail en tant que tel. Une proposition de directive relative au détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services<sup>476</sup>) règle la question du droit national applicable aux conditions de travail (durée du travail, vacances, salaire, protection de la santé et de la sécurité) lorsqu'une entreprise détache un travailleur, à titre temporaire, dans un autre Etat pour qu'il y exécute des travaux. Deux propositions de directive<sup>477</sup>) concernent les rapports de travail "atypiques" (travail à temps partiel, travail intérimaire, contrat de travail de durée déterminée). La première porte sur les conditions de travail; elle veut renforcer la position des travailleurs concernés à l'intérieur de l'entreprise (accès aux actions de formation professionnelle, aux services et à l'assurance sociale de l'entreprise etc., information des représentants des travailleurs). La deuxième proposition concerne les distorsions de concurrence. Elle veut empêcher que les différences existant entre les législations des Etats membres causent de telles distorsions et exige que les travailleurs visés soient traités comme les travailleurs à plein temps dans les domaines des assurances sociales et des vacances; elle fixe en outre une durée maximum pour les contrats de travail de durée limitée. La proposition de directive concernant la constitution d'un comité d'entreprise européen dans les entreprises ou les groupes d'entreprises de dimension communautaire en vue d'informer et de consulter les travailleurs<sup>478</sup>) a pour but de garantir aux

---

475) JOCE n° L 288 du 18.10.1991 p. 32

476) JOCE n° C 225 du 30.8.1991, p. 6

477) JOCE n° C 224 du 8.9.1990, p. 4; JOCE n° C 224 du 8.9.1990, p. 6, modifié par JOCE n° C 305 du 5.12.1990, p. 8

478) JOCE n° C 39 du 15.2.1991, p. 10, et JOCE n° C 240 du 16.9.1991, p. 12

représentants des travailleurs un certain droit de participation au niveau de l'entreprise (information, consultation).

## **7.925 Participation des travailleurs dans l'entreprise**

### **a. l'acquis**

Il n'existe à ce jour pas de prescriptions communautaires relatives à la codécision des travailleurs dans l'entreprise. La participation des travailleurs, au niveau de l'exploitation, fait par contre l'objet de plusieurs directives qui prévoient des droits d'information et de consultation des travailleurs.<sup>479)</sup>

### **b. analyse des conséquences sur le plan fédéral**

Le droit suisse en vigueur ne régleme nte pas cette matière. La lacune doit être comblée par une nouvelle loi spéciale qui se base sur le principe de la subsidiarité et régleme nte les conditions-cadre et conditions minimales du dialogue à l'intérieur de l'entreprise. Le projet ne contient que les normes indispensables et laisse le soin de régler les modalités aux partenaires sociaux qui peuvent établir des réglementations de dérogation par voie de convention collective de travail.

### **c. analyse des conséquences sur le plan cantonal**

Les cantons devront intégrer les prescriptions du droit de l'EEE dans leur droit du personnel.

## **7.93 Protection des consommateurs**

La protection des consommateurs n'est pas une politique fermée sur elle-même. L'accord EEE se réfère à plusieurs reprises au consommateur, par exemple lorsqu'il traite de concurrence, de produits alimentaires ou de responsabilité du fait du produit. Un marché européen aussi ouvert que

---

479) *diverses directives concernant la protection de la sécurité et de la santé des travailleurs, dir. relative aux licenciements collectifs, dir. relative au transfert d'entreprises / d'établissements; cf. traité EEE, annexe XVIII*

possible devrait apporter aux consommateurs des avantages en matière de prix et de choix des marchandises et services. Toutefois, des mesures sont nécessaires afin que ces derniers puissent profiter des possibilités offertes. Sous le titre spécial de protection des consommateurs<sup>480)</sup> sont comprises, dans le domaine des politiques horizontales, plusieurs directives et recommandations. La protection des consommateurs doit à l'avenir également être maintenue à un niveau élevé de protection et si nécessaire, étendue et coordonnée.

Selon l'article 78 et le protocole 31 (article 6), les parties contractantes veulent renforcer leur coopération au-delà de l'acquis communautaire et améliorer ainsi la position du consommateur sur le marché (politiques d'accompagnement). Cette coopération doit se dérouler dans le cadre des activités communautaires correspondantes telles qu'elles ont été décrites dans les actes de la Communauté européenne, en particulier la décision du Conseil sur les priorités futures pour la relance de la politique de protection des consommateurs<sup>481)</sup> le plan d'action de trois ans (1990-1992) sur la protection des consommateurs dans la Communauté européenne et la résolution du Conseil concernant le renforcement de la participation des consommateurs à la normalisation<sup>482)</sup>. Cette dernière est souhaitée aussi bien par l'Association suisse de normalisation que par les associations de consommateurs. Des premiers contacts ont déjà été établis et les activités seront poursuivies.

a. L'acquis communautaire

Le droit de la CEE prescrit l'obligation d'indiquer les prix pour les denrées alimentaires<sup>483)</sup> ainsi que pour les produits non alimentaires<sup>484)</sup>. Dans la publicité pour les denrées alimentaires, il faut aussi indiquer les prix de base.

Les imitations de produits dangereux doivent être retirées du marché, selon la directive n o 87/357 du Conseil du 25 juin 1987 concernant le rapproche-

---

480) Article 72 de l'Accord EEE et annexe XIX

481) JO no C 294, 22.11.89, p. 1

482) JO no C 293, 17.11.88, p. 1

483) Directive no 79/581 du Conseil du 19 juin 1979 relative à la protection des consommateurs en matière d'indication des prix des denrées alimentaires, dans JO no L 158 du 26.6.79, p. 19

484) Directive no 88/314 du Conseil du 7 juin 1988 relative à la protection des consommateurs en matière d'indication des prix des produits non alimentaires, dans JO no L 142 du 9.6.88, p. 19

ment des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres relatives aux produits qui, n'ayant pas l'apparence de ce qu'ils sont, compromettent la santé ou la sécurité des consommateurs<sup>485</sup>).

La directive no 87/102 du Conseil du 22 décembre 1986 sur le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres en matière de crédit à la consommation<sup>486</sup>, révisée par la directive no 90/88 du Conseil du 22 février 1990<sup>487</sup>, a pour objectif de mieux protéger le consommateur contre les abus lors de l'octroi de crédits et opérations analogues. L'accent principal est mis sur l'information de l'emprunteur; des prescriptions minimales sont exigées pour le contrat (coût total du crédit, modalités de remboursement, etc) et pour la publicité (indication des coûts du crédit sous certaines conditions). La forme écrite est exigée pour le contrat. La directive ne contient pas de sanctions.

La directive no 84/450 du Conseil du 10 septembre 1984 relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres en matière de publicité trompeuse<sup>488</sup> pose des prescriptions minimums contre la publicité trompeuse. Sous certaines conditions, la preuve de l'exactitude des affirmations faites dans la publicité revient au publicitaire.

Le champ d'application de la directive no 85/577 du Conseil du 20 décembre 1985 concernant la protection des consommateurs dans le cas de contrats négociés en dehors des établissements commerciaux<sup>489</sup> s'étend aux contrats entre un fournisseur de marchandises ou de services et un consommateur. Sont compris les contrats conclus à la porte, lors de courses en car ou de parties-vente. Le consommateur a un droit de révocation de 7 jours. Les ventes immobilières et les contrats d'assurances ne tombent pas sous cette réglementation.

---

485) JO no L 192 du 11.7.87, p. 49

486) JO no L 42 du 12.2.87, p. 48

487) JO no 61 du 10.3.90, p. 14

488) JO no L 250 du 19.9.84, p. 17

489) JO no L 372 du 31.12.85, p. 31

La directive no 90/314 du Conseil du 13 juin 1980 concernant les voyages, vacances et circuits à forfait<sup>490</sup> renforce la situation juridique et matérielle du consommateur. Ce dernier est désormais mieux protégé contre une mauvaise exécution du contrat ou contre l'insolvabilité de l'organisateur de voyages. La directive demande que l'information contenue dans les prospectus soit véridique et qu'elle ait un caractère contraignant. Le contrat doit contenir des indications minimums. La directive prévoit aussi la responsabilité des intermédiaires et des organisateurs de voyages à forfait en cas de non exécution ou d'exécution partielle du contrat. Cette responsabilité ne peut être ni limitée ni annulée.

En plus de la reprise de la législation, les parties contractantes sont d'accord de prendre connaissance de la recommandation no 88/590 de la Commission du 17 novembre 1988 concernant les systèmes de paiement, particulièrement en ce qui concerne les rapports entre émetteurs et détenteurs de cartes<sup>491</sup>. Le trafic des paiements sans argent est en augmentation et des solutions communes au marché intérieur sont souhaitées.

Evolution du droit EEE: Des directives sur les clauses abusives dans les contrats ainsi que sur la publicité comparative sont proposées au Conseil des ministres de la CE. En outre, la Commission prévoit d'autres propositions (p. ex. sur la vente à distance, l'amélioration de la protection juridique du consommateur, les contrats de "time-sharing" pour les biens immobiliers, les systèmes de paiement et les rapports entre détenteur et émetteur de cartes). Après l'adoption de ces actes par le Conseil des ministres de la CE, il s'agira de décider de leur acceptation selon les mécanismes de l'accord EEE. La protection des consommateurs ayant obtenu une base juridique propre dans le contrat sur l'Union européenne (Maastricht), il faut s'attendre à une augmentation des actes communautaires soutenant et complétant la politique correspondante des Etats membres. Les offices compétents suivront attentivement le développement du droit communautaire.

---

490) JO no L 158 du 23.6.90, p. 59

491) JO no L 317 du 24.11.88, p. 55

## b. Analyse des effets sur le plan fédéral

L'obligation d'indiquer les prix a été réalisée en Suisse avec l'ordonnance sur l'indication des prix (RS 942.211), dont le champ d'application est plus large que celui des directives européennes. Toutefois, l'ordonnance doit être complétée pour ce qui concerne l'indication des prix de base dans la publicité.

La question des imitations de produits est traitée dans l'ordonnance sur les denrées alimentaires (RS 817.02) qui, dans son article 483, précise que sont interdits les objets dits "attrapes" et les "articles destinés aux mêmes usages, constitués totalement ou en partie de substances nocives". La directive exige de légères modifications.

Pour des raisons de systématique juridique, il n'est pas possible d'inclure la réglementation du crédit à la consommation dans le code des obligations. La reprise de la directive européenne se fera donc à travers une loi spéciale. Une modification de la loi sur la concurrence déloyale est nécessaire en ce qui concerne la publicité pour le crédit à la consommation. Le nouvel arrêté sur le crédit à la consommation reprend intégralement le contenu de la directive européenne. Il est complété par des sanctions afin d'en assurer une meilleure exécution.

En matière de publicité trompeuse, la loi helvétique contre la concurrence déloyale va plus loin que la directive européenne, puisqu'elle traite de la loyauté de la concurrence. Concernant le renversement de la charge de la preuve en revanche, la LCD ne remplit pas les conditions posées par la Communauté européenne. Il faut la compléter en conséquence.

Le 1er juillet 1991 sont entrés en vigueur les articles 40a et suivants du Code des obligations (RO 1991, 846). Comme la directive européenne, la nouvelle réglementation contient un droit de révocation de 7 jours pour les contrats conclus en dehors des lieux de commerce. De légères adaptations à la directive sont nécessaires, notamment afin d'étendre ce droit aux contrats conclus sur le lieu de travail.

Le contrat de voyages, vacances et circuits à forfait n'est pas réglé dans le droit suisse. L'introduction des dispositions correspondantes dans le Code des obligations ne serait possible que si ce type de contrat était réglé de manière complète. Cette manière de faire dépassant le cadre d'une simple reprise du droit EEE, une loi spéciale, qui se limite à la transposition de la directive, est prévue.

Concernant les systèmes de paiement, en particulier le trafic électronique des paiements, les relations juridiques sont déterminées par le Code des obligations et par des conventions privées. Une transposition de la recommandation européenne peut améliorer la situation des consommateurs.

### c. Analyse des effets sur le plan cantonal

La reprise de l'acquis communautaire n'a que peu d'influence sur les activités des cantons. En revanche, l'exécution des mesures reste de leur compétence.

## 7.94 Protection de l'environnement

### 7.941 Introduction

Les dispositions les plus importantes pour l'environnement figurant dans les réglementations du traité ont été analysées sous le point 4.4. S'agissant de l'accord EEE, lui-même, il n'est pas nécessaire de prévoir d'adaptations législatives pour les domaines de la protection de l'air, de la protection contre le bruit et des risques industriels<sup>492</sup>). Les initiatives communautaires les plus récentes dans le domaine des déchets ainsi que dans celui du traitement des eaux usées sur le plan communal ne conduiront pas à un abaissement du niveau de protection moyen suisse, mais nécessiteront tout de même quelques adaptations à l'échelon des ordonnances d'exécution. Il faudra procéder à des enquêtes supplémentaires sur l'utilisation de la dénitrification pour les stations d'épuration des eaux usées; la Suisse devra apporter la preuve que la proportion d'azote amenée dans les eaux à partir des stations d'épuration des eaux usées n'est pas de nature à influencer l'eutrophisation des mers. Dans les domaines de l'information sur l'environne-

---

492) Art. 73ss Accord EEE/Annexe XX

ment, des études d'impact sur l'environnement, des déchets et de la biotechnologie, les modifications indispensables des lois, et celles qui sont les plus importantes à l'échelon des ordonnances d'exécution, sont énumérées ci-après. Quant aux répercussions sur le domaine de la chimie, elles sont traitées dans le chapitre 7.211, prescriptions techniques, paragraphe 10, produits chimiques.

Ces dernières années, on constate une nette augmentation de l'activité législative de la CE dans le domaine de l'environnement. Il est à prévoir que cette-ci ira en s'intensifiant. La plupart de ces prescriptions devrait avoir une incidence sur les quatre libertés (suppression des restrictions possibles à la concurrence), et de ce fait ces actes communautaires seront repris au titre de droit de l'EEE en application des mécanismes de prises de décision de l'accord EEE. A l'avenir, il faudra donc reprendre de nombreuses directives et règlements de la Communauté.

Il est difficile d'évaluer l'ampleur de cette législation future. A l'heure actuelle, 15 propositions ont été soumises au Conseil des CE, et la Commission prépare 10 à 20 projets de législation supplémentaires. Les points forts du nouveau droit résideront selon toute probabilité dans le domaine de la protection des eaux et dans celui des déchets. Il faudra que les offices fédéraux compétents examinent soigneusement les développements de ces futurs actes législatifs tout en procédant à leur évaluation. Il en résultera un surcroît de travail non négligeable.

## **7.942 Information sur l'environnement**

### **a. L'acquis**

La Directive horizontale du Conseil No 90/313 du 7 juin 1990 concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement<sup>493</sup>) sera reprise dans ce domaine. Sans qu'il soit nécessaire de toucher aux droits des parties contractantes (par exemple le droit de consulter les actes), la Directive a pour but de garantir le libre accès à l'information en matière d'environnement détenue par les autorités publiques, ainsi que sa diffusion, et à fixer les

---

493) JO No L 158 du 23.06.90, p.56/Traité EEE, Annexe XX

conditions de base dans lesquelles cette information devrait être rendue accessible. Par l'information relative à l'environnement, on entend non seulement les informations concernant la communication d'informations relatives à l'état des eaux, de l'air, du sol, de la faune, de la flore et des espaces vitaux naturels, mais aussi les activités ou les mesures les affectant ou susceptibles de les affecter. Les autorités sont tenues de mettre ces informations à disposition de toute personne physique ou morale qui en fait la demande, sans que celle-ci soit obligée de faire valoir un intérêt. Les organismes agissant dans l'exercice de pouvoirs judiciaires ou législatifs ne sont pas tenus à cette obligation. Par ailleurs, les Etats membres peuvent prévoir des dispositions leur permettant d'opposer un refus à une demande d'information, sous certaines conditions énumérées par la Directive, au cas où tels ou tels intérêts seraient lésés par la divulgation de cette information (par exemple le secret commercial ou industriel). En complément à ce droit passif à l'accès à l'information, la Directive demande de plus aux Etats membres de prendre les mesures nécessaires pour mettre à disposition du public une information générale sur l'état de l'environnement, par exemple en publiant régulièrement des rapports sur l'état de l'environnement.

#### b. Analyse des conséquences sur le plan fédéral

En ce qui concerne la Suisse, il existe, aujourd'hui déjà, pour certains domaines, des droits d'accès à l'information très étendus; l'accès aux données environnementales ne s'étend cependant en règle générale qu'au libre accès à certains registres. C'est pourquoi on ne pourra pas éviter de modifier l'article 47 de la loi sur la protection de l'environnement<sup>494)</sup> pas plus que d'autres réglementations fédérales en la matière.

Il faut considérer qu'une transparence accrue et un accès facilité à l'information en matière d'environnement amélioreront la protection de l'environnement.

---

494) RS 814.01

### c. Analyse des conséquences sur le plan cantonal

Selon toute probabilité, la reprise du droit communautaire dans ce domaine entraînerait un vaste réexamen, et - le cas échéant - une adaptation du droit cantonal.

## 7.943 L'étude de l'impact sur l'environnement

### a. L'acquis

La Directive du Conseil 85/337<sup>495)</sup> du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement prescrit une procédure transfrontalière d'information et de consultation. Pour l'essentiel, lorsqu'il est prévisible qu'un projet aurait des incidences non négligeables sur l'environnement d'un autre Etat membre, la Directive entend assurer l'information de ce dernier, suffisamment tôt pour que cet Etat puisse participer aux procédures décisionnelles.

### b. Analyse des conséquences sur le plan fédéral

Pour ce qui est de la procédure transfrontalière d'information et de consultation, il faudra créer la base légale nécessaire dans l'article 9 de la LPE. Il ne sera pas nécessaire de procéder à une adaptation de l'ordonnance relative à l'étude de l'impact sur l'environnement<sup>496)</sup> (OEIE) du fait de la reprise de la directive 85/337.

### c. Analyse des conséquences sur le plan cantonal

Avec les nouvelles réglementations, la structure de certaines procédures administratives deviendra plus complexe, cependant les conséquences des nouvelles prescriptions devraient avoir une portée modeste. Dans la pratique, les procédures transfrontalières d'information et de consultation avec les Etats voisins fonctionnent déjà. Le résultat des adaptations législatives permettra de développer la coopération entre Etats, d'obtenir davantage de

---

495) JO No L 175 du 5.7.85, p.40/Annexe XX du Traité EEE, ch.1/FF  
496) RS 814.011

transparence et de mettre à disposition des documents plus complets pour l'évaluation et la prise de décision, en vue de l'approbation de certains projets. Il n'est pas nécessaire de prévoir une adaptation législative sur le plan cantonal.

## 7.944 Déchets

### a. L'acquis

Pour les adaptations à l'acquis, c'est la Directive du Conseil 91/156 du 18 mars 1991 modifiant la Directive 75/442 sur les déchets<sup>497)</sup> qui est déterminante. Les autres Directives contraignantes de l'acquis comportent des prescriptions réglementant certains déchets précis ou certaines catégories de déchets. Ces Directives ne devraient pas entraîner d'adaptations législatives, mais, ponctuellement, quelques adaptations à l'échelon des ordonnances d'exécution. Par ailleurs, on notera qu'un délai transitoire au 31.12.1994 a été négocié pour les deux directives générales concernant le domaine des déchets dangereux. La Directive 91/156 déjà mentionnée relative aux déchets prévoit une obligation de déclaration pour ceux des collecteurs, des transporteurs, des négociants et des courtiers qui ne sont pas soumis à une autorisation. De plus, les autorités compétentes devraient avoir la possibilité d'accorder des autorisations, pour une durée déterminée, aux installations de traitement des déchets.

### b. Analyse des conséquences sur le plan fédéral

Bien qu'il existe déjà des prescriptions cantonales et fédérales dans certains de ces domaines, concernant l'obligation de déclaration et la possibilité d'accorder des autorisations pour une durée déterminée déjà mentionnées, il faudra créer une base légale explicite dans la LPE. A l'échelon des ordonnances, il faudra procéder à quelques adaptations de l'ordonnance du 10 décembre 1990<sup>498)</sup> sur le traitement des déchets (OTD).

---

497) JO No L 78 du 26.3.91, p.32ss/Annexe XX du Traité EEE ch.27

498) RS 814.015

Etant donné les délais transitoires valables pour le domaine des déchets dangereux, l'ordonnance du 12 novembre 1986<sup>499)</sup> sur les mouvements de déchets spéciaux (ODS) devra elle aussi subir ultérieurement une adaptation.

### c. Analyse des conséquences sur le plan cantonal

Pour certains domaines, les obligations de déclaration existent déjà, et l'introduction de l'obligation générale de déclaration ne devrait pas donner lieu à un surcroît de travail. Quant à l'octroi d'autorisations pour une durée déterminée, il ne représente qu'une option pour les autorités d'exécution, et non une obligation.

## 7.945 Organismes génétiquement modifiés

### a. L'acquis

Pour ce domaine, font référence les deux Directives horizontales du Conseil du 23 avril 1990, soit la Directive 90/219 relative à l'utilisation confinée de micro-organismes génétiquement modifiés, et la Directive 90/220<sup>500)</sup> relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement. La Directive 90/219 prescrit les mesures communes visant à protéger la santé de l'homme et de son environnement, lors de la mise en oeuvre de micro-organismes génétiquement modifiés dans des systèmes fermés. L'utilisateur a l'obligation d'évaluer préalablement les risques des utilisations en milieu confiné, tandis que des procédures de notification et d'autorisation sont prévues, échelonnées selon le danger potentiel des organismes. Le but visé par la directive 90/220 est la protection de la santé de l'homme et de son environnement lors de la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement, et de la mise en oeuvre de produits qui contiennent des organismes génétiquement modifiés. Cette directive prévoit elle aussi des procédures de notification et d'autorisation.

---

499) RS 814.014

500) JO No I 17 du 8.5.1990, p.1 et 15/Traité EEE, Annexe XX, ch. 24-25

La Suisse ne dispose pas d'une réglementation en la matière visant à protéger l'environnement, à l'exception de l'ordonnance du 27 février 1991<sup>501)</sup> sur la prévention des accidents majeurs. Un projet de révision de la loi sur la protection de l'environnement est en préparation. Pour atteindre les objectifs de protection de l'environnement visés, ce projet utilisera les instruments prônés par ces deux directives: selon le type de mise en oeuvre et de danger potentiel des organismes, il existe des obligations de contrôle autonome, de contrôle, de notification et d'autorisation.

#### b. Analyse des conséquences sur le plan fédéral

Dans le domaine de la protection de l'environnement, pour satisfaire à l'accord EEE, il convient de procéder à la révision de la loi sur la protection de l'environnement (LPE), puis d'accélérer la mise en vigueur de cette loi dans le domaine des organismes qui présentent un danger pour l'environnement. Cette modification entraînera un supplément de tâches pour la Confédération. Au niveau réglementaire, les dispositions d'exécution doivent encore être élaborées. Les directives communautaires étant plus précises et plus détaillées que le projet de révision de la LPE, il sera possible de reprendre directement d'importants éléments de ces directives dans les ordonnances d'exécution. L'application des nouvelles dispositions incombe en premier lieu à la Confédération. Etant donné que la réglementation communautaire et le projet de révision de la LPE prévoient des contrôles relativement intenses de la part des autorités d'exécution (plusieurs procédures d'approbation, des inspections, etc.), la Confédération devra faire face, à long terme, à un considérable surcroît de tâches.

Quant aux conséquences économiques, les milieux concernés de l'industrie et de la recherche devront également faire face à un surcroît de tâches. Ce dernier ne devrait cependant pas se révéler excessif, du fait de l'harmonisation des exigences matérielles et du déroulement des procédures.

Les nouvelles prescriptions permettront d'élever sensiblement le niveau de protection de la Suisse dans le domaine de la sécurité biologique.

---

501) RO 1991, 748; RS 814.012

Dans le domaine de la protection de la santé, la législation actuellement en vigueur en Suisse est insuffisante. La notion d'"agent pathogène" figurant dans l'article 2 de la loi fédérale du 18 décembre 1970 sur la lutte contre les maladies transmissibles de l'homme (loi sur les épidémies) s'applique certes aussi aux organismes génétiquement modifiés; cependant les autres dispositions de cette loi n'offrent pas de base légale suffisante pour la transposition des directives 90/219 et 90/220. La reprise du droit communautaire nécessite de ce fait une modification à l'échelon de la loi sur les épidémies. Il en résultera un surcroît de tâches pour la Confédération. A l'échelon des ordonnances, il faudra en premier lieu élaborer les dispositions d'exécution. L'application sera en grande partie du ressort des autorités fédérales. Le contrôle effectué par les autorités (par ex. l'introduction de procédures d'autorisation, les tâches d'inspection et l'évaluation de la mise en danger de la santé) entraînera un notable supplément de tâches pour la Confédération.

La reprise de ces deux directives nécessitera de plus la révision de l'ordonnance sur les denrées alimentaires, qui devra reprendre, comme c'est le cas pour la législation sur les épidémies, les modalités des procédures de notification et d'autorisation. La base légale correspondante se trouve à l'article 7 de la nouvelle loi sur les denrées alimentaires. De plus, le champ d'application de la loi sur les toxiques s'étendra aux organismes non-infectieux, mais toxiques, et aux produits techniques qui en contiennent. Du fait de la reprise du droit communautaire réglementant les produits chimiques, la révision totale de la législation sur les toxiques qui s'impose interviendra par la voie de la procédure législative ordinaire, puisque l'accord EEE prévoit dans ce domaine des délais transitoires au 31.12.1994.

### c. Analyse des conséquences sur le plan cantonal

L'application des nouvelles prescriptions relatives à la biotechnologie sera essentiellement du ressort de la Confédération, et les cantons ne seront concernés qu'accessoirement, par exemple pour le domaine de la surveillance du marché. Comme ils ont déjà assumé les tâches qui leur incombent dans le domaine des produits chimiques, la charge supplémentaire devrait rester raisonnable.

a. L'Acquis

La création de l'EEE entraînera un accroissement de la demande d'informations statistiques aussi bien de la part des Etats et des milieux économiques que de la part des associations et des citoyens d'une Europe vivant sous le régime des quatre libertés. Il est donc nécessaire de mettre sur pied une politique et une infrastructure statistique communes. Dès le début des négociations, la Commission des CE et nos partenaires de l'AELE ont fait de cela une question de principe: de leur point de vue, la participation au grand marché européen suppose l'acceptation de règles rigoureuses de transparence dans tous les domaines touchés par l' Accord. Par conséquent, les parties contractantes ont décidé d'établir un système commun de production d'informations statistiques, fondé sur des normes juridiques contraignantes.

Bien que limitées à la seule substance de l'EEE, ces normes, auxquelles la statistique suisse devra s'adapter, sont importantes par leur nature et leur ampleur. Elles sont contenues dans l'article 76 de l'Accord EEE qui renvoie au Protocole 30 sur l'organisation de la coopération statistique et à l'Annexe XXI comprenant pas moins de vingt-sept règlements et directives. Leur nombre et leur caractère fort détaillé témoignent d'un souci d'asseoir de manière juridiquement contraignante, la qualité et la comparabilité internationale des informations statistiques des Etats membres de l'EEE. Ainsi, il y est question non seulement des domaines dans lesquels chaque Etat s'engage à produire et à publier des informations statistiques, mais également des normes techniques, des définitions, des nomenclatures, des formes de collectes des données et des méthodes de calcul que les Etats doivent appliquer dans leurs activités statistiques.

Les règlements et directives réunis dans l'Annexe à l'Accord EEE régiront l'élaboration des comptes nationaux et la production de statistiques sur les cycles conjoncturels, sur les activités et les investissements dans l'industrie, sur le commerce extérieur, sur les transports de marchandises, sur les prix de l'énergie, sur les travailleurs étrangers, sur la structure des entreprises et

exploitations agricoles et sur la production de céréales, de lait et de produits laitiers.

Le Protocole 30 sur l'organisation de la coopération statistique au sein de l'EEE prévoit la création d'une Conférence réunissant des représentants des offices et instituts nationaux de statistique des dix-neuf Etats, l'Office du Conseiller statistique de l'AELE (OCS/AELE) et l'Office statistique des Communautés Européennes (EUROSTAT). Cette Conférence est chargée d'orienter et de contrôler les travaux relatifs à la coopération dans le domaine de la statistique. Le Protocole précise par ailleurs que les pays de l'AELE pourront participer au "Comité du programme statistique des CE", aux Comités des "statistiques monétaires, financières et des balances des paiements", de la "protection des données", de l'"harmonisation des calculs du produit national brut aux prix du marché" ainsi qu'au "Comité consultatif des statistiques économiques et sociales". Les pays de l'AELE pourront ainsi influencer, au sein de ces organes, les processus d'élaboration des décisions concernant les domaines couverts par le Traité.

Le Protocole 30 établit également les règles de la collecte, du traitement et de la publication des données au sein de l'EEE. L'OCS/AELE coordonnera la collecte des données nationales des pays de l'AELE et les transmettra à EUROSTAT, qui les enregistrera et les traitera à des fins exclusivement statistiques. La publication des informations sous forme d'agrégats sera effectuée conjointement par l'OCS/AELE et par EUROSTAT, à Luxembourg.

Au cours des négociations, les pays de l'AELE ont exigé et obtenu que toutes les procédures de collecte, de traitement et de publication des informations respectent les règles les plus rigoureuses en matière de protection des données. L'Accord EEE en fait une norme-cadre de la coopération et, par ailleurs, un règlement communautaire sur la protection des données est repris dans l'Annexe XXI.

Enfin, il faut souligner que la production de statistiques ainsi réglementée jouera un rôle capital au sein de l'EEE. Pour s'en convaincre, il suffit de savoir que, par exemple, le produit intérieur brut (PIB) servira de clé pour déterminer les contributions des Etats AELE à certains programmes et mécanismes de l'EEE. De même, le produit national brut (PNB) servira de

base pour le calcul de la participation des Etats AELE au mécanisme de cohésion en faveur des pays des CE les moins avancés. Or, le PIB et le PNB sont des résultats de la comptabilité nationale, qui fait la synthèse d'un grand nombre de relevés touchant aussi bien la production industrielle que la consommation des ménages en passant par les différents indices des prix.

b. Conséquences sur le plan fédéral

Pour la plupart des pays de l'AELE, qui disposent déjà d'appareils statistiques bien développés, l'adaptation aux normes de l'EEE représente un effort modéré. Il en va tout autrement pour la Suisse, pour laquelle cette exigence représente à la fois un défi majeur, lourd de conséquences, et un appel au renouveau de la statistique officielle, qui devrait nous conduire à une meilleure connaissance de la vie économique et sociale de notre pays.

L'Office fédéral de la statistique devra notamment adopter de nouvelles nomenclatures, organiser des relevés de grande envergure et augmenter la fréquence de certaines enquêtes, mettre sur pied de nouvelles statistiques et modifier substantiellement celles existant déjà. Les travaux relatifs à ces adaptations devront être entamés très rapidement, dès 1992, afin de satisfaire aux normes de l'EEE dès 1995. Or, cela a des conséquences aussi bien sur le plan juridique que sur le plan des ressources financières et de l'état du personnel.

L'adaptation des statistiques suisses aux normes de l'EEE nécessite des bases légales explicites pour la collecte, le traitement et la publication des informations, ainsi que pour la mise sur pied d'un programme statistique de la Confédération. Les bases légales actuelles sont la loi du 23 juillet 1870 concernant les relevés officiels statistiques en Suisse et la loi fédérale du 20 juin 1980 réglant l'observation de la conjoncture et l'exécution d'enquêtes sur la conjoncture. Celle-ci permet d'ordonner des relevés même réguliers dans le domaine économique en se fondant sur leur caractère d'observation de la conjoncture, alors que la loi de 1870 ne permet d'ordonner que des relevés occasionnels dans les autres domaines. Elles ne constituent donc pas un fondement suffisant pour les statistiques prévues par l'acquis. La loi fédérale sur la statistique, dont le projet a été approuvé par le Conseil fédéral, tient compte de cela. Elle donnera en effet au Conseil fédéral une

base suffisante pour édicter des ordonnances définissant les conditions de l'exécution des enquêtes statistiques, telles que leur périodicité ou l'obligation de répondre à certains relevés.

Si cette loi n'était pas traitée et approuvée par les Chambres avant l'entrée en vigueur de l'Accord EEE, on se retrouverait dans la situation actuelle avec les conséquences suivantes:

- il faudrait élaborer pour l'enquête trimestrielle sur le transport des marchandises par la route, par les airs et les voies navigables, prévue par l'Accord EEE, une loi particulière ne portant que sur cette statistique;
- le programme statistique de l'EEE, demandé par le Protocole 30 sur l'organisation de la statistique annexé à l'Accord EEE, n'aurait aucun fondement légal, alors qu'il est prévu dans le projet de loi sur la statistique fédérale;
- les bases légales des nouvelles normes statistiques, dont l'adoption est imminente au sein des CE et dont le caractère obligatoire pourrait être élargi rapidement à l'ensemble de l'EEE, seraient précaires, voire inexistantes.

La nouvelle loi sur la statistique fédérale constitue donc la base indispensable pour l'adaptation du système suisse de production d'informations statistiques aux normes fixées par l'Accord EEE. Or, bien que la période transitoire pour l'application des normes EEE en matière de statistique ait été fixée au 1er janvier 1995, il faudra dès 1992, préparer l'infrastructure et les enquêtes nécessaires à la production d'informations statistiques euro-compatibles et cela ne sera possible que si la loi sur la statistique fédérale est examinée et adoptée par le Parlement au cours de l'année 1992.

Les conséquences de l'Accord EEE sur le plan des ressources financières et du personnel que la Confédération devra engager dans le domaine des statistiques sont analysées dans le chapitre 11 de ce message. Il convient cependant de souligner ici que les estimations de l'impact de l'EEE sur la production des statistiques suisses ne tiennent pas compte de l'évolution de

l'EEE. En effet, il est difficile d'estimer aujourd'hui les conséquences d'une éventuelle adaptation de notre pays à de nouvelles normes statistiques actuellement en préparation ou dont l'adoption est imminente au sein des CE. Dans la mesure où ces normes concernent des domaines couverts par l'EEE, leur caractère obligatoire pourrait être élargi rapidement aux pays de l'AELE (la Commission des CE a annoncé l'adoption à court terme de 27 nouveaux règlements et directives dans le domaine de la statistique). Mais on sait déjà que l'adoption de ce nouvel acquis pourrait avoir des conséquences très importantes, car il concerne des projets statistiques de grande envergure, tels que la mise en place de relevés très détaillés de la production industrielle. Dès lors, il est certain que les coûts de l'EEE dans le domaine de la statistique devront être revus au fur et à mesure que l'ordre juridique de l'EEE évoluera en la matière.

c. Conséquences sur le plan cantonal

La Suisse ne peut se conformer à la directive sur les cycles conjoncturels dans le bâtiment et le génie civil, qui demande une observation trimestrielle du volume de construction, que si ce dernier fait partie intégrante de la formule de demande de permis de construire. Or, ces formules diffèrent entre les cantons voire, entre les communes d'un même canton, et ne contiennent pas nécessairement l'indication du volume de construction. Par conséquent, il sera nécessaire d'harmoniser sur le plan fédéral, par une loi ou par la voie d'un concordat intercantonal, les documents d'octroi de permis de construire pour qu'ils contiennent tous les données nécessaires à l'application de cette directive.

## 7.96 Droit des sociétés

a. L'Acquis

Dans l'Accord EEE, les dispositions relatives au droit des sociétés sont contenues, pour l'essentiel, au chapitre 5 de la partie V de l'Accord, relatif aux dispositions horizontales relevant des quatre libertés. L'article 77 de l'Accord EEE se borne à mentionner que l'annexe 22 contient des dispositions spécifiques relatives au droit des sociétés.

Avant de commenter les différents actes contenus dans l'annexe 22, il convient de souligner que plusieurs autres chapitres ou dispositions de l'Accord EEE présentent une pertinence directe pour le droit des sociétés, notamment les dispositions relatives au droit d'établissement (art. 31 ss. de l'Accord, et notamment l'art. 34, correspondant à l'art. 58 CEE), ainsi que les articles relatifs à la libre prestation de service (art. 36 ss. de l'Accord EEE<sup>502</sup>), interdisant la discrimination fondée sur la nationalité dans l'acquisition des participations au capital de compagnies ou de sociétés ou d'entreprises, expression particulière du principe général de non-discrimination contenu à l'article 4 de l'Accord EEE.

1. Droit CEE qui doit être repris par un Accord EEE, en matière de droit des sociétés

En matière de droit des sociétés, toutes les directives et ordonnances CEE actuellement en vigueur doivent être reprises<sup>503</sup>). Actuellement, en la matière, sont en vigueur les neuf directives de l'ordonnance suivante:

- la première directive no 68 / 151 du Conseil, du 9 mars 1968<sup>504</sup>), est valable pour les sociétés anonymes, les sociétés en commandite par actions et les sociétés à responsabilité limitée. Plusieurs objets y sont réglés: d'abord, le minimum de publicité et le mode de publicité y sont définis; ensuite y sont décrits les actes conclus par la société avant d'avoir la capacité juridique et le pouvoir de représentation des organes. Enfin, est règlementée la nullité des sociétés.
- la deuxième directive no 77 / 91 du Conseil, du 13 décembre 1976<sup>505</sup>), n'est applicable qu'aux sociétés anonymes. Elle contient une foule de prescriptions diverses relatives à la fondation de la SA, à l'augmentation et à la réduction du capital-actions et à la conservation du capital.

---

502) CJCE, arrêt du 27.9.1988, aff. 81/87, Daily Mail, Rec. 1988, p. 5483 ss., p. 5511, paragraphe 17; voir également l'arrêt CJCE du 4.10.1991, aff. C 236/89, Commission c. Royaume Uni, non encore publié

503) Art. 77 Accord EEE, annexe XXII

504) JOCE n° L 65 du 14.3.1968, p. 8

505) JOCE n° L 62 du 30.1.1977, p. 1

- la troisième directive no 78 / 855 du Conseil, du 9 octobre 1978<sup>506</sup>), régit la fusion des sociétés anonymes.
- la quatrième directive no 78 / 660 du Conseil, du 25 octobre 1978<sup>507</sup>), contient des prescriptions sur le bilan annuel des sociétés anonymes, de sociétés en commandite par actions et des sociétés à responsabilité limitée. Là se trouvent fixées, de manière différenciée, les exigences pour petites, moyennes et grandes entreprises. Il s'agit principalement des dispositions relatives à la structure du bilan ainsi que des dispositions sur les évaluations.
- la sixième directive no 82 / 891 du Conseil, du 17 décembre 1982<sup>508</sup>), règle les scissions de de sociétés anonymes.
- la septième directive no 83 / 349 du Conseil, du 13 juin 1982<sup>509</sup>), énonce des prescriptions relatives au bilan consolidé de groupes; il s'agit de prescriptions sur la structure du bilan, sur les méthodes d'évaluation et sur les techniques de consolidation.
- la huitième directive no 84 / 253 du Conseil, du 10 avril 1984<sup>510</sup>), décrit les exigences de qualifications pour les experts-comptables (les personnes chargées d'examiner le bilan annuel et le bilan annuel consolidé). Comme la quatrième et la septième directive, cette réglementation s'applique aussi en principe aux sociétés anonymes, aux sociétés en commandite par actions et aux sociétés à responsabilité limitée; les petites sociétés font cependant exception, c'est-à-dire que les réviseurs de sociétés plus petites n'ont pas à remplir les exigences de qualifications posées dans la huitième directive.

---

506) JOCE n° L 295 du 20.10.1978, p. 36

507) JOCE n° L 222 du 14.8.1978, p. 11

508) JOCE n° L 378 du 31.12.1982, p. 47

509) JOCE n° L 193 du 18.7.1983, p. 1

510) JOCE n° L 126 du 12.5.1984, p. 20

- la onzième directive no 89 / 666 du Conseil, du 21 décembre 1989<sup>511)</sup>, règle l'ouverture de succursales d'entreprises, avec siège dans un autre état.
- la douzième directive no 89 / 667 du Conseil, du 21 décembre 1989<sup>512)</sup>, postule l'admissibilité de sociétés composées d'un seul associé, en la forme de SARL. Les SA et les SARL composées d'une seule personne doivent indiquer cette circonstance dans leurs relations d'affaires (y compris dans leur courrier et leurs bulletins de commande).
- le règlement no 2137 / 85 du Conseil, du 25 juin 1985, relatif à l'institution d'un groupement européen d'intérêt économique (GEIE)<sup>513)</sup> prévoit une nouvelle forme de société transnationale. Le but d'une telle association est de faciliter et de promouvoir l'activité économique de ses membres; une telle association ne peut cependant pas poursuivre elle-même un but de profit.

Voilà donc brièvement décrit le droit CEE actuellement en vigueur et qui doit être repris par un Accord-EEE. Ci-après, voici encore un bref aperçu des projets législatifs de la CEE en la matière:

- un projet de cinquième directive<sup>514)</sup> veut régler la structure de la SA et prévoit dans une certaine mesure la participation des travailleurs.

Vu que le droit national des états membre de la CEE, sur ces questions-là, est parfois fort varié et que la participation des travailleurs revêt une connotation politique extrêmement délicate, cette directive est bloquée depuis des années à la CEE.

- la neuvième directive régira le droit des groupes. On n'a pas encore de projet publié à cet égard.

---

511) JOCE n° L 395 du 30.12.1989, p. 10

512) JOCE n° L 395 du 30.12.1989, p. 40

513) JOCE n° L 199 du 31.7.1985, p. 1

514) COM (83) 185 final, JOCE n° C 240 du 9.9.1983, p. 2

- la dixième directive<sup>515)</sup> contiendra des dispositions relatives aux fusions transnationales. Vu que cette directive est en rapport avec la cinquième, ce projet est également bloqué.
- un projet de treizième directive<sup>516)</sup> vise à réglementer l'offre publique d'achat et veut garantir un comportement loyal tant de ceux veulent reprendre une société que du conseil d'administration de la société sollicitée. Il s'agit d'assurer une information suffisante des actionnaires et la protection des actionnaires minoritaires. Selon ce projet, les acquéreurs d'actions qui disposent déjà d'un tiers des voix, doivent soumettre une offre globale aux autres actionnaires.
- un projet d'ordonnance CEE sur le statut de la société anonyme européenne<sup>517)</sup> prévoit de créer, à côté de la GEIE, une autre forme de société européenne. La SE doit mettre à disposition des sociétés de plusieurs pays, en vue de constituer une filiale ou une holding commune ou comme instrument d'une fusion transnationale.

Les propositions soumises au Conseil de la Communauté sont bloquées pour l'instant; la plus grande priorité sera accordée au statut de la SE. Les actes juridiques mentionnés devraient également être repris après leur adoption conformément aux mécanismes de l'EEE prévus à cet effet.

## 2. Les principales différences entre le droit suisse et le droit des sociétés de la CEE.

Le 4 octobre 1991, l'Assemblée fédérale a adopté la révision du droit de la société anonyme<sup>518)</sup>. Celui-ci entre en vigueur le 1er juillet 1992.

Ci-après sont énoncées les principales différences entre le droit suisse révisé et le droit CEE des sociétés.

---

515) COM (84) 727 final, JOCE n° C 23 du 25.1.1985, p. 11

516) COM (90) 416 final, JOCE n° C 240 du 26.9.1990, p. 8

517) Societas Europea, SE, COM (89) 268/1 et II final, JOCE n° C 263 du 16.10.1989, p. 41

518) RO 1992 733

- L'exigence relative aux comptes annuels:

Les directives sur le bilan exigent, pour l'établissement des comptes, un degré plus élevé de détails. A cet égard, la distinction entre petites, moyennes et grandes entreprises - dans la quatrième directive - permet de prendre largement en compte les intérêts des petites sociétés. Des exigences plus sévères devront être introduites pour les moyennes et grandes sociétés. En pratique, l'établissement des comptes des grandes sociétés satisfait, actuellement déjà, aux prescriptions de la CEE.

- Les réserves latentes arbitraires ne seront pas admises.

Cela ne signifie cependant pas qu'il n'y aura plus de réserves latentes, parce que celles-ci résultent déjà des prescriptions sur les évaluations maximales ainsi que d'une certaine liberté d'évaluation; cela ne signifie pas non plus que la constitution de réserves soit restreinte, mais qu'on veut simplement parvenir à la transparence, en ce qui concerne les réserves.

- La publication des comptes annuels.

Selon la révision du droit de la SA seules les sociétés dont les actions sont cotées en bourse ou qui sont débitrices d'un emprunt par obligations doivent publier leurs comptes annuels. Les autres SA et sociétés en commandite par actions - même s'il s'agit de grandes sociétés - ne doivent autoriser à consulter les comptes annuels que les créanciers qui ont un intérêt digne de protection. Le droit EEE prévoit par contre que les SA, les sociétés en commandite par actions et les SARL doivent publier leur bilan et leur compte de profits et pertes. Ce devoir de publication est le corrélatif du privilège que constitue la limitation de leur responsabilité. Pour les petites et moyennes sociétés il y a des possibilités d'allègement quant au point de savoir ce qui doit être publié (voir supra).

- Comptes annuels consolidés.

Les méthodes d'évaluation et les techniques de consolidation devront à l'avenir être prévues dans la loi.

- Exigences professionnelles relatives aux experts-comptables.

Les exigences professionnelles attendues des personnes chargées d'examiner les comptes annuels (réviseurs) sont fixées relativement haut dans la huitième directive, étant donné que des réviseurs bien formés sont garants d'une certaine qualité et fiabilité de l'établissement des comptes. Le projet d'ordonnance relatif aux exigences professionnelles des réviseurs particulièrement qualifiés prévoit d'ores et déjà de reprendre le niveau de formation exigé par la huitième directive CEE. Alors que, selon le droit révisé de la SA, seules les grandes sociétés doivent disposer d'un réviseur particulièrement qualifié, avec l'adaptation au droit EEE même les sociétés moyennes devront en avoir un. Les petites sociétés feront exception. Les dispositions sur les réviseurs particulièrement qualifiés devront être complétées par des prescriptions sur leur indépendance. De plus, il y aura lieu de prévoir une procédure formelle d'admission dans le cadre de laquelle il sera examiné si les conditions posées pour les réviseurs particulièrement qualifiés sont réunies.

- Actions nominatives liées

A côté des directives de la CEE dans le domaine du droit des sociétés, le principe de la libre circulation des capitaux<sup>519)</sup> déploient aussi des effets directs sur le droit suisse de la SA. En vertu de l'article 124 de l'Accord EEE, les Etats membres de l'EEE ne doivent plus être discriminés quant à une participation au capital de sociétés. Cette disposition concrétise le principe d'interdiction générale de discrimination de l'article 4 de l'Accord EEE.

---

519) Accord EEE, art. 40 ss., annexe XII

Même selon le droit révisé de la SA, l'exclusion d'étrangers demeure possible dans le cadre de la limitation statutaire de la transmissibilité des actions nominatives (clause d'agrément). Il est vrai que pour les actions non cotées en bourse le texte de la loi n'admet pas indubitablement une clause statutaire refusant les étrangers (art. 685 b al. 1 et 2 CO). En tout cas, l'article 4 Disp. finales, eu égard à la législation fédérale (lex Friedrich, Loi sur les banques) accorde la possibilité d'exclure les étrangers, pour les actions cotées en bourses. La possibilité de refuser des étrangers, dans le droit révisé de la SA, ne représente plus une discrimination indépendante, mais dépend d'une réglementation posée par d'autres lois fédérales. Le refus d'étrangers sur la base des statuts n'est possible que si cela est rendu nécessaire par l'administration de la preuve - requise par la législation fédérale - que la société est en mains suisses (une société qui, à teneur de son but statutaire, n'est pas visée par de telles lois fédérales, ne peut plus refuser des étrangers). Cette possibilité de refuser l'agrément n'est reprise, dans le nouveau droit, que dans les dispositions finales, car elle devra tomber au moment où les principales règles discriminatoires du droit fédéral, auxquelles elle se réfère, seront adaptées.

L'adaptation au droit EEE tient progressivement compte, dans la Lex Friedrich et dans la loi sur les banques, de l'interdiction de discrimination. L'ouverture, en ce qui concerne la loi sur les banques, interviendra avec l'entrée en vigueur de l'Accord-EEE. Cela vaut aussi en principe pour la lex Friedrich dans laquelle un délai de transition de cinq ans a été aménagé pour certains points (acquisition de parts sur une pure société immobilière / acquisition d'immeubles aux seules fins de placement par une société en mains étrangères).

Avec la libéralisation de la loi sur les banques et de la lex Friedrich, la possibilité de refuser des étrangers comme actionnaires peut et doit aussi être limitée sur la base de l'interdiction de discrimination (art. 124 Accord-EEE). Cette limitation de la clause d'agrément intervient en même temps et dans la même mesure que la libéralisation des lois fédérales évoquées.

Outre ces points principaux où la loi subit un ajustement, le droit suisse des sociétés devra encore être adapté sur quantité de questions de moindre importance et, en partie, de nature plutôt technique.

b. Conséquences au niveau fédéral

Pour procéder aux adaptations nécessaires aux directives CEE en matière de droit des sociétés, la Suisse s'est vu impartir un délai de 3 ans à dater de l'entrée en vigueur de l'Accord EEE. Donc les adaptations en la matière n'entreront en vigueur qu'au 1er janvier 1996. Pour ce qui est du droit du bilan, de nouveaux délais de transition pourront être accordés aux sociétés, à partir de cette date.

La mise en place du droit EEE interviendra de la manière suivante:

- le droit du bilan (quatrième, septième et onzième directive), en tant que domaine technique particulier, devrait être réglé par voie d'ordonnance
- déjà dans le droit révisé de la SA les exigences professionnelles des réviseurs particulièrement qualifiés sont énoncées dans une ordonnance. Elle se basera largement sur le droit CEE (huitième directive)
- La sixième directive concernant les scissions de SA ne devra pas être mise en place en Suisse, vu que le droit suisse ne prévoit pas de telle scissions de SA.
- Seules les première, deuxième, troisième et douzième directives en matière de droit des sociétés devront être mises en place par une révision du droit des obligations. Lors de cette révision, il conviendra également de créer, les normes de délégation visant à régler le droit du bilan par voie d'ordonnance.
- Le groupement européen d'intérêts économiques (GEIE) est régi par le règlement no 2137 / 85, qui est immédiatement applicable, c'est-à-dire qui n'a pas à être repris dans le droit du pays. Cela vaudra aussi pour la société anonyme européenne (SE), au cas où la CEE crée cette nouvelle

forme juridique. Les adaptations nécessaires du droit fédéral interviendraient probablement par une révision du droit des obligations.

### c. Effets au niveau cantonal

Les cantons n'auront à modifier leur législation que de manière minimale. Le droit cantonal ne devra en général pas être adapté.

## 7.97 Recherche et Développement

### a. Le programme-cadre

Depuis les début des années quatre-vingt, la CE a fortement développé ses activités de recherche par des programmes-cadre, notamment dans le domaine des technologies industrielles. Les 15 programmes spécifiques de troisième programme-cadre (1990-94) recouvrent les champs suivants: "Technologies de base" (technologies de l'information et des communications, technologies industrielles et des matériaux), "Ressources naturelles" (environnement, sciences et technologies du vivant, énergie) et "Valorisation des ressources intellectuelles" (capital humain et mobilité). Par ailleurs, la CE finance des recherches menées dans les laboratoires du Centre commun de recherche et co-finance des projets réalisés par des entreprises et des instituts.

Ces programmes visent essentiellement à promouvoir la coopération transnationale des chercheurs et des entreprises, dans le but de renforcer les bases scientifiques et technologiques de l'industrie européenne et d'accroître sa compétitivité internationale. Dans certaines technologies, les activités communautaires jouent désormais un rôle de premier plan sur la scène scientifique européenne.

L'Accord sur l'EEE prévoit la participation obligatoire et intégrale des pays de l'AELE au programme-cadre et aux programmes spécifiques qui s'y inscrivent (à l'exception de deux programmes EURATOM). Cette participation se fait dans des conditions très identiques à celles que connaissent les pays communautaires. Les conditions qu'elle a négociées assurent à la Suisse le droit de participer aux décisions prises par les instances de pilotage des programmes et par les instances supérieures de politique de la recherche

(telles que le CREST, Comité pour la recherche scientifique et technique). Elles garantissent l'accès aux informations sur les programmes spécifiques tout au long de leur développement. En matière de partenariat, on a pu obtenir que la présence d'un seul partenaire communautaire suffit pour associer la Suisse ou un autre pays de l'AELE à une coopération (règle du 1:1). Ces conditions sont nettement plus favorables que celles obtenues au cours des dernières années pour la participation aux programmes communautaires SCIENCE et BCR (Bureau Communautaire de Référence: Métrologie appliquée).

b. Effets à l'échelon fédéral

Dans le cadre de l'Accord sur l'EEE, la Confédération n'est pas tenue de reprendre des directives ou des règlements communautaires dans le domaine de la politique de recherche. Aucune adaptation immédiate du droit fédéral ne s'impose, car les effets prévisibles de l'Accord dans le domaine de la recherche seront de nature indirecte<sup>520</sup>).

Les conséquences financières de la participation aux programmes communautaires de recherche et d'éducation font l'objet d'un message séparé concernant un crédit d'engagement pour la participation à ces programmes pendant la période de 1993 à 1996. Elles peuvent se résumer comme suit.

La participation à ces programmes exigera dans les années 1993 à 1996 un montant de 477 millions de francs, qui reviendront dans notre pays par le biais de la participation fructueuse des chercheurs, des entreprises et des organismes de formation suisses à ces programmes. Sur ce coût, 60,5 millions de francs peuvent être financés sur des crédits déjà alloués; les crédits nouveaux demandés se montent donc à 416,5 millions de francs. Par souci de transparence, c'est néanmoins un crédit d'engagement de 477 millions de francs qui est demandé, tandis que les crédits déjà alloués susmentionnés seront décomptés comme non utilisés.

Le crédit d'engagement de 477 millions de francs se répartit comme suit:

---

520) cf. Décision du Conseil 90/221 du 23 avril 1990 sur le programme-cadre de la CE dans le domaine de la recherche et du développement technologique (1990-1994), JOCE Nr L 117 du 8.5.1990, p.28

- 57 millions de francs seront consacrés à la participation aux programmes communautaires d'éducation et de jeunesse.
- La participation à des programmes de recherche communautaires est budgétisée à 100 millions de francs par an, soit 400 millions de francs au total. La majeure partie de ce montant est destinée à financer la contribution au programme-cadre, qu'il faut verser à la CE. (La quote-part se calcule en fonction du produit intérieur brut. Pour 1990 elle se serait élevée théoriquement à 3,65%). Le solde servira - au titre de mesure transitoire - au financement direct des participations suisses à des projets approuvés avant le 1er janvier 1993 et qui, en vertu de l'Accord, ne bénéficieront pas de subsides communautaires même après cette date. Pour assurer dès la phase initiale le rattachement de la Suisse au troisième programme-cadre de Recherche-Développement, les participants suisses doivent recevoir de Berne les mêmes montants que ceux auxquels peuvent prétendre les partenaires communautaires de la part de Bruxelles.
- Des mesures d'accompagnement intérieures sont prévues pour garantir le succès de la participation suisse aux programmes communautaires de recherche et d'éducation et assurer ainsi le retour des contributions suisses dans le pays. Les expériences faites avec les programmes communautaires ont montré en effet que nous devons également consacrer des moyens supplémentaires à l'information et à l'aide directe aux partenaires suisses pour assurer une bonne participation aux programmes. Un service national d'information et de coordination sera créé à cet effet dans l'administration fédérale. Des points décentralisés de contact et de conseil assureront la diffusion fine de l'information et des conseils. 20 millions de francs sont prévus pour le financement de ces mesures de 1993 à 1996.

c. Effets à l'échelon cantonal

Les universités et les écoles supérieures sont tenues de participer à la mise en place du réseau d'information qui devra être créé conjointement avec l'administration fédérale pour assurer le succès de la participation aux programmes communautaires.

## 7.98 Services d'information

En vertu de l'article 78 de l'Accord sur l'EEE, la coopération en matière d'information sera renforcée et étendue. Les dispositions spécifiques font l'objet de l'article 2 du protocole 31. Aux termes de ce texte, le Comité mixte de l'EEE fixera dès l'entrée en vigueur de l'Accord les conditions applicables aux pays de l'AELE pour leur participation aux programmes communautaires en cours et à venir. Pour l'heure, deux programmes sont en cours:

**IMPACT:** Plan d'action pour la création d'un marché des services d'information,

**SPRINT:** Programme stratégique pour l'innovation et le transfert des technologies (1989 - 1993).

Notre participation aux deux programmes est étroitement liée à la participation aux programmes de recherche et d'éducation. Aussi est-ce à ce titre qu'elle est financée (cf. chap. 7.9.7, Recherche-Développement, et 7.9.9, Education et Jeunesse).

## 7.99 Education et Jeunesse

Les développements du chapitre 7.9.7 (Recherche-Développement) valent dans une large mesure également pour la participation aux programmes communautaires en éducation.

En matière de coopération internationale en éducation, l'objectif du Conseil fédéral est de garantir l'accès à la coopération internationale aux jeunes, aux étudiants, aux enseignants et chercheurs, aux établissements d'éducation et aux entreprises de notre pays. A cet effet, il vise à la participation intégrale et de plein droit aux programmes et actions communautaires dans ce domaine. Tel est l'objectif énoncé dans son message du 17 septembre 1990 à l'appui de mesures visant à promouvoir la coopération internationale en matière d'enseignement supérieur et la mobilité (FF 1990 III 1015). L'Accord sur l'EEE répond à cette ambition. Le financement de la participation aux

programmes communautaires en éducation fait l'objet d'un crédit séparé présenté dans un message distinct.

a. Programmes

Dans le cadre de l'Accord sur l'EEE, la Confédération n'est pas tenue de reprendre des directives ou de règlements communautaires dans le domaine de la politique d'éducation.

Aux termes de l'Accord sur l'EEE, les pays de l'AELE participeront à partir du 1er janvier 1995 à l'intégralité des programmes communautaires en matière d'éducation générale et professionnelle et aux programmes destinés aux jeunes. Cette participation se fait dans des conditions identiques à celles appliquées aux membres de la Communauté et à leurs institutions, organisations ou citoyens.

La participation s'étend à l'ensemble des programmes d'éducation en cours ou dont la réalisation aura été décidée avant le 1er janvier 1995. Plusieurs programmes expirant à la fin de 1994, la Communauté prépare actuellement leur refonte. Le nombre et le contenu exact de ces programmes ne sera connu qu'en 1993/94. Vraisemblablement il s'agira des programmes suivants:

- PETRA (préparation des jeunes à la vie adulte et professionnelle, échanges de jeunes travailleurs),
- EUROTENET (Innovation dans la formation professionnelle en vue des changements technologiques),
- FORCE (formation continue),
- LINGUA (promotion de la connaissance des langues étrangères),
- TEMPUS (mobilité transeuropéenne des étudiants de l'université et développement de l'enseignement supérieur en Europe centrale et orientale),

- Jeunesse pour l'Europe (Echanges de jeunes; la participation au programme débute le 1er janvier 1993),
- IRIS (formation professionnelle des femmes).

Les deux programmes COMETT et ERASMUS auxquels la Suisse participe d'ores et déjà sont intégrés dans l'Accord sur l'EEE, ce qui permettra la participation de plein droit dans les comités de ces programmes. Dès l'entrée en vigueur de l'Accord, la Suisse participera au programme "Jeunesse pour l'Europe" (échanges et mobilité) et à l'ensemble des institutions, réseaux et actions ayant pour but l'échange d'information et d'experts, comme c'est le cas actuellement des programmes EURYDICE (Réseau d'information en éducation), ARION (Visites d'étude pour les spécialistes de l'éducation) et CEDEFOP (Centre européen pour la formation professionnelle).

b. Effets à l'échelon fédéral

Les effets financiers de la participation aux programmes communautaires en éducation font l'objet d'un message séparé. Le crédit d'engagement qui y est demandé pour les années 1993 à 1996 se monte à 57 millions de francs. La contribution au budget des programmes d'éducation se calcule selon la même formule que celle valable pour les programmes de recherche. (La quote-part est fonction du produit intérieur brut; en 1990 elle aurait été de 3,65 %). Le crédit d'engagement comprend en outre 20 millions de francs destinés à des mesures d'accompagnement en Suisse, à l'information, aux conseils et aux appuis, qui profiteront aussi - ainsi que nous l'avons mentionné au chapitre 7.9.7 - à des mesures analogues dans le domaine de la recherche.

c. Effets à l'échelon cantonal

Les universités cantonales et les écoles supérieures auront à supporter les charges du réseau d'information qui devra être mis en place pour associer avec succès les jeunes, les étudiants et les chercheurs de notre pays aux programmes communautaires.

## 7.910 Petites et moyennes entreprises

Les modalités de la participation des pays de l'AELE au programme de la CE en faveur des petites et moyennes entreprises (PME) seront réglées par le Comité mixte EEE. Les seules dispositions contraignantes sont les exceptions prévues en faveur des PME dans le droit des sociétés (publication des résultats annuels, qualification des réviseurs notamment, cf. chiffre 7.96) au titre de la suppression des contraintes administratives.

Les actions de la CE destinées aux PME visent tout d'abord à informer les entreprises. Il s'agit principalement du programme des euro-info-centres (EIC, ou euro-guichets), qui présentent l'activité de la CE ainsi que les différents aspects du grand marché de 1993. Actuellement plus de 200 EIC forment un réseau européen et collaborent avec les services de la Commission. La CE cherche également à promouvoir la coopération et le partenariat interentreprises. Le programme BC-Net (Business Cooperation Network), auquel les pays de l'AELE ont déjà accès, en est l'élément principal. Il s'agit d'un réseau qui relie des conseillers d'entreprises pour la recherche de contacts d'affaires. A part cela, on peut également citer les programmes de rencontre d'entreprises (Europartenariat) ainsi que des projets dans le domaine de la sous-traitance.

La participation de la Suisse à ces différents programmes permettra d'assurer une information optimale sur les "nouvelles règles du jeu" introduites par l'EEE pour les entreprises. Cela implique un engagement financier d'environ 5 millions de francs par année pour participer aux coûts de ces programmes et pour en assurer le relais au plan suisse. Il est souhaitable que ces actions soient couplées avec des mesures de politique régionale pour offrir un soutien efficace aux PME des régions périphériques. C'est sous cet aspect que les cantons seront indirectement concernés.

## 7.911 Tourisme

Au sens de l'article 78 du Traité sur l'EEE, les parties contractantes renforcent et étendent leur collaboration également dans le domaine du tourisme. L'instauration d'un dialogue permettra de définir les domaines et les actions dans lesquels une collaboration plus étroite contribuera à promouvoir le

tourisme et, en particulier, à améliorer les conditions-cadre de l'industrie du tourisme (art. 8 du protocole 31).

Il y a peu de temps encore, les activités de la Communauté dans le domaine du tourisme étaient modestes. L'Année européenne du tourisme de 1990 a permis une activation du tourisme au sein de la CE, qui doit se concrétiser dans le projet relatif à un plan d'action de la Communauté en vue de promouvoir le tourisme.

Suite aux expériences positives faites lors de la participation des Etats de l'AELE à l'Année européenne, la mention spécifique du tourisme dans le Traité sur l'EEE doit contribuer à développer cette collaboration et à assurer notre participation au nouveau plan d'action. Ce plan complète les politiques nationales du tourisme.

La collaboration accrue n'aura pas de répercussions financières importantes au niveau fédéral. Les cantons tireront également parti de cette coopération, mais ils ne seront pas touchés sur le plan administratif.

#### **7.912 Programme MEDIA**

La CE a mis sur pied un programme d'actions pour encourager le développement de l'industrie audiovisuelle européenne. Le programme communautaire MEDIA vise, en particulier, à améliorer la coopération concernant la distribution, la production, la formation et le financement de produits audiovisuels. Parallèlement à cet effort de coopération communautaire, 26 pays européens, dont la Suisse, ont mis en place une structure de coopération transnationale sous le nom d'"Eurêka audiovisuel".

Dans la partie de l'Accord EEE relative au renforcement de la coopération dans les domaines des politiques d'accompagnement (Partie VI), l'article 9 du Protocole 31 prévoit que les décisions nécessaires à l'ouverture du programme MEDIA aux pays de l'AELE devront être prises dès l'entrée en vigueur de l'Accord (1er janvier 1993). Des arrangements particuliers pourraient toutefois permettre une participation plus rapide, de la Suisse notamment, à la totalité du programme. La Suisse financera les actions

auxquelles elle participera, toutefois, les retombées devraient être largement bénéfiques pour les petits pays par rapport aux engagements initiaux.

La pleine participation au programme MEDIA sera profitable pour les professionnels suisses qui ont déjà eu l'occasion de bénéficier, sur la base d'accords ad hoc de soutiens accordés par le biais d'actions spécifiques contenues dans le programme MEDIA (EFDO, SCRIPT FUND et EURO-AIM).

### **7.913 Protection de la population**

La protection civile au sens de l'Accord EEE concerne l'assistance mutuelle entre Etats membres en cas de catastrophes naturelles et techniques ainsi que la collaboration sous la forme d'échanges d'informations et d'expériences en matière de préparation de l'aide en cas d'urgence non liée à des conflits armés. Cette coopération touche nos divers services d'intervention et organisations de protection de la population; elle ne nécessite aucune refonte de la législation en la matière, notamment de celle relative à la protection civile.

Concrètement, l'adoption de l'Accord EEE devrait entraîner une collaboration plus étroite entre nos institutions spécialisées et celles des autres Etats membres, activité qui existe déjà entre les cantons frontaliers et les Etats limitrophes. Un numéro téléphonique d'appel d'urgence unique (No 112) dont la desserte sera en principe assurée par les polices cantonales en collaboration avec les autres organisations concernées devra en outre être introduit par l'Entreprise des PTT.

Les résolutions de la CE réservent expressément les compétences nationales régissant la protection de la population. Elles ne font pas obstacle à la conclusion de conventions en la matière indépendamment de l'Accord EEE, pour autant que ces instruments ne soient pas contraires à ce dernier.

### **7.10 Cohésion économique et sociale**

L'article 115 EEE fixe l'objectif de la réduction des disparités économiques et sociales entre les régions de l'EEE. Pour atteindre cet objectif l'article 116 EEE prévoit la création par les pays de l'AELE d'un mécanisme financier

dont la contribution à la réduction des disparités complètera celle des différents programmes d'aide de la CE aux régions les moins avancées d'une part, et, d'autre part, les concessions faites par les pays de l'AELE dans les secteurs agricole et de la pêche.

Les éléments et modalités du mécanisme financier font l'objet du Protocole 38, qui stipule que l'aide financière sera accordée sous deux formes:

- des bonifications d'intérêts sur des prêts accordés par la Banque européenne d'investissement (BEI). Les bonifications d'intérêts seront de 3% par an sur un montant total de prêts de 1,5 milliards d'ECU. Ces prêts seront accordés en tranches égales sur une période de cinq ans allant de 1993 à 1997 et seront remboursés après une période de deux ans. Quelque soit la durée du prêt, la bonification d'intérêts de 3 % sera accordée pour une période de 10 ans;
- des dons, pour un montant total de 500 millions d'ECU, qui devront être engagés en tranches égales pendant la même période de cinq ans, à savoir de 1993 à 1997.

Les bonifications d'intérêts et les dons seront accordés par un Comité du mécanisme financier constitué par les pays de l'AELE. La Commission des CE donnera son avis. L'administration des prêts et des dons sera faite par la Banque européenne d'investissement. Cette structure de décision permet d'assurer la coordination des financements provenant du mécanisme financier de l'EEE avec ceux de la BEI et des fonds structurels de la CE, tout en laissant aux pays de l'AELE la décision sur l'utilisation des ressources du mécanisme financier.

Les pays et régions bénéficiaires de l'aide financière du mécanisme sont définis à l'art. 4.1 du Protocole 38. Il s'agit de la Grèce, de l'Irlande du Nord et du Sud, du Portugal et de certaines régions d'Espagne qui bénéficient également du soutien financier de la CE. La répartition entre les régions bénéficiaires sera faite selon les mêmes critères que ceux utilisés pour la répartition de l'aide financière communautaire.

Les projets financés devront, selon l'art. 4.2 de ce protocole, être en priorité des projets qui mettent l'accent sur l'environnement, sur les transports, sur l'éducation et sur la formation. Parmi les projets du secteur privé, ce seront surtout les projets de petites et moyennes entreprises qui seront pris en considération. En accord avec la politique communautaire, les projets devront être en partie financés par les pays bénéficiaires eux-mêmes.

Sur la base du modèle financier envisagé la contribution totale des pays de l'AELE au mécanisme financier sera de 639 mio. ECU (1'144 mio. frs.), répartis en 227 mio. ECU (406 mio. frs.) de bonifications d'intérêts et 412 mio. ECU (737 mio. frs.) de dons. La répartition de la charge entre les pays de l'AELE sera faite sur la base de la moyenne du PNB des trois années précédentes. A titre d'exemple, en prenant les chiffres des années 1988-89-90 cela signifie pour la Suisse qu'elle assumera 27,29 % du total des contributions soit, aux conditions actuelles, 174,3 mio. ECU (312 mio. frs.) à verser en tranches égales pendant les cinq années allant de 1993 à 1997. Le montant effectivement à la charge du budget de la Confédération pourra varier en fonction de l'évolution des taux d'intérêt, du calendrier des versements des contributions des pays de l'AELE, du calendrier des déboursments par la BEI, du cours du change ECU-franc et de l'évolution relative du PNB suisse par rapport à celui de nos partenaires. Compte tenu de ces facteurs d'incertitude, la charge pour le budget de la Confédération devrait se situer entre 60 et 70 millions de francs par année pour la période allant de 1993 à 1997 inclus.

Afin de confier à la Banque européenne d'investissement (BEI) le mandat d'administrer les prêts et les dons accordés par le mécanisme financier, les pays de l'AELE signeront prochainement un accord de coopération avec la BEI. Cet accord reprend les dispositions du Protocole 38 de l'accord EEE et règle les modalités techniques d'exécution de ces dispositions, notamment en ce qui concerne : l'engagement et le déboursement des moyens financiers mis à disposition par les pays de l'AELE, les coûts administratifs encourus par la BEI, l'échange d'information réciproque. Il prévoit également la mise en place d'un agent de liaison entre les pays de l'AELE et la BEI, ainsi qu'un règlement arbitral des différends entre la BEI et le Comité du mécanisme financier des pays de l'AELE selon les mêmes procédures que dans l'accord EEE.

## 7.11 Problèmes transversaux

### 7.111 Egalité de l'homme et de la femme

#### a. L'acquis

##### 1. Commentaire des art. 69 à 70 de l'Accord EEE:

L'article 69 de l'Accord EEE reprend l'article 119 du traité de Rome. Celui-ci charge les Etats membres d'assurer l'application du principe de l'égalité des rémunérations entre les hommes et femmes pour un même travail. Selon la jurisprudence constante de la Cour de justice des Communautés européennes, cette disposition peut être invoquée directement<sup>521)</sup> devant les juridictions nationales aussi bien à l'encontre des autorités publiques que des particuliers, à condition que la discrimination puisse être constatée à l'aide des seuls critères retenus par l'article 119, sans que soient nécessaires des mesures communautaires ou nationales déterminant ces critères. Toujours selon la jurisprudence de la Cour de justice, cette disposition ne garantit pas seulement, malgré son libellé, une rémunération égale pour un même travail, mais aussi une rémunération égale pour un travail de valeur égale<sup>522)</sup>. Il faut donc lire l'article 69 de l'Accord EEE comme consacrant aussi l'égalité de rémunération pour un travail de valeur égale. L'article 69 de l'Accord EEE (Art. 119 du traité de Rome) vise un double objectif, ainsi que la Cour de justice des Communautés européennes l'a commenté dans un arrêt Defrenne. D'une part, la norme doit empêcher que, compte tenu de l'état de développement différent de la législation sociale, une entreprise soit défavorisée dans la concurrence simplement parce qu'elle est domiciliée dans les Etats membres ayant déjà concrétisé le principe de l'égalité des rémunérations. D'autre part, l'article 69 de l'Accord EEE sert le but, confirmé dans le préambule, d'assurer par une procédure commune le progrès social et de tendre à une amélioration permanente des conditions de vie et de l'emploi.

---

521) Voir jurisprudence de la CJCE relative à l'article 119 CEE, en particulier: CJCE, arrêt du 8.4.1976, aff. 43/75, Defrenne, Rec. 1976, p. 455 ss., p. 476, Paragraphes 39 - 40

522) EuGH, Urteil vom 8.4.1976, Rs. 43/75, Defrenne, Slg. 1976, S. 455 ff., S. 473, Paragraphen 8 - 10, EuGH, Urteil vom 11.3.1981, Rs. 69/80, Worringham, Slg. 1981, S. 767 ff., Paragraph 21, S. 791

L'article 70 de l'Accord EEE consacre le principe général de l'égalité de traitement entre hommes et femmes. On ne trouve pas une telle disposition dans le traité de Rome. Elle a été introduite dans l'Accord EEE afin de donner une base aux dispositions adoptées par la Communauté dans le domaine de l'égalité de traitement entre hommes et femmes, du fait que certaines dispositions du traité de Rome qui fondent les directives communautaires dans ce domaine (art. 100, et 235) n'ont pas été reprises dans l'Accord EEE. En outre, le principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes est reconnu par la Cour de justice des Communautés comme principe général faisant partie du droit communautaire, dont elle a pour mission d'assurer le respect.

## 2. Directives et jurisprudence

L'acquis pertinent comprend cinq directives du Conseil dans le domaine de l'égalité entre hommes et femmes<sup>523</sup>).

La Cour de justice des Communautés européennes a développé une abondante jurisprudence sur le thème de l'égalité entre hommes et femmes, aussi bien en matière d'égalité des rémunérations, qu'en matière d'égalité dans l'accès à l'emploi, dans les conditions de licenciement, ou encore dans la sécurité sociale.

Diverses propositions de directives communautaires sont actuellement pendantes et pourraient un jour être reprises dans le cadre du droit EEE: l'une d'elles vise à compléter la mise en oeuvre du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes dans les régimes légaux et professionnels

---

523) la directive no 75/117 du Conseil, du 10 février 1975, concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives à l'application du principe de l'égalité des rémunérations entre hommes et femmes, JOCE no L 45 du 19.2.75 / annexe XVIII; la directive no 76/207 du Conseil du 9 février 1976 relative à la mise en oeuvre du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en ce qui concerne l'accès à l'emploi, à la formation et à la promotion professionnelles, et les conditions de travail, JOCE no L 39 du 14.2.76, p. 40 / Annexe XVIII; la directive no 79/7 du Conseil du 19 décembre 1978 relative à la mise en oeuvre progressive du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière de sécurité sociale, JOCE no L 6 du 10.1.1979, p. 24 / Annexe XVIII; la directive no 86/378 du Conseil, du 24 juillet 1986, relative à la mise en oeuvre du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes dans les régimes professionnels de sécurité sociale, JOCE no L 225 du 12.8.86, p. 40 / Annexe XVIII; et la directive no 86/613 du Conseil du 11 décembre 1986 sur l'application du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes exerçant une activité indépendante, y compris une activité agricole, ainsi qu'en matière de protection de la maternité, JOCE L 359 du 19.12.1986, p. 56 / Annexe XVIII.

de sécurité sociale<sup>524</sup>); les autres propositions de directives portent respectivement sur la charge de la preuve dans le domaine de l'égalité des rémunérations et de l'égalité de traitement entre femmes et hommes<sup>525</sup>), les congés parentaux et congés pour raisons familiales<sup>526</sup>) et la protection au travail de la femme enceinte ou venant d'accoucher<sup>527</sup>). La proposition de directive sur la protection au travail de la femme enceinte ou concernant la femme venant d'accoucher pourrait d'ailleurs être adoptée prochainement par le Conseil.

## b. Conséquences sur le plan fédéral

### 1. Constitution fédérale

Avec l'article 4, alinéa 2, de la constitution fédérale, le droit suisse est déjà largement compatible avec l'article 69 de l'Accord EEE et la directive no 75/117. En effet, l'article 4, alinéa 2, cst, consacre lui aussi le droit à un salaire égal pour un travail de valeur égale et déploie des effets directs à l'égard des autorités publiques comme à l'égard des particuliers. L'article 4, alinéa 2, cst, devra toutefois être interprété dans le sens du droit communautaire: ainsi, la notion de rémunération contenue à l'article 69 de l'Accord EEE comprend aussi, selon la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés, des prestations sociales de régimes professionnels privés, alors que l'interprétation donnée à ce jour de l'article 4, alinéa 2, cst, ne comprend pas les rentes dans la notion de salaire (ATF 109 Ib 87, ATF 116 V 198).

### 2. Législation fédérale

La directive no 86/613 CEE sur l'application du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes exerçant une activité indépendante, y compris une activité agricole, ainsi que sur la protection de la maternité, vise à assurer l'application du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes exerçant une activité indépendante ou contribuant à l'exercice d'une

---

524) proposition de directive du 27 octobre 1987, COM (87) 494 final, JOCE C 309 du 19.11.1987, p. 10

525) proposition de directive du 2 mai 1988, COM (88) 269 final, JOCE C 176 du 5.7.1988, p. 5

526) proposition de directive du 24 novembre 1983, COM (83) 686 final, JOCE C 333 du 9.12.1983, p. 6 et proposition modifiée du 15 novembre 1984 COM (84) 631 final, JOCE C 316 du 27.11.1984, p. 7

527) proposition du 18 septembre 1990, COM (90) 406 final - SYN 303, JOCE C 25 du 1.2.1991, p.9

telle activité (on pense à une personne travaillant dans l'entreprise du conjoint).

Avec la révision du droit des sociétés anonymes adoptée par les Chambres fédérales le 4 octobre 1991 et l'abrogation de l'article 945, alinéa 2, CO, le droit suisse sera désormais compatible avec cette directive. Conformément à la directive, la Suisse devra toutefois examiner si et dans quelles conditions les femmes, qui interrompent une activité indépendante pour cause de grossesse, peuvent avoir accès à des services sociaux.

## 2.1 Loi fédérale sur l'égalité entre hommes et femmes

La reprise de l'acquis pertinent, et en particulier de la directive no 76/207, oblige la Suisse à introduire dans sa législation une prohibition de toute discrimination directe ou indirecte en fonction du sexe en ce qui concerne l'accès à l'emploi, à la formation et à la promotion professionnelles, et les conditions de travail. La directive ne fait cependant pas obstacle aux dispositions relatives à la protection de la femme en cas de grossesse et de maternité, ni aux mesures visant à promouvoir l'égalité des chances entre hommes et femmes. En outre, les directives no 75/117 et 76/207 obligent les Etats membres à assurer aux personnes se prévalant d'une discrimination une protection efficace contre le licenciement. Enfin, la directive no 75/117 charge les Etats membres de prendre les mesures nécessaires pour garantir l'application du principe de l'égalité des rémunérations.

L'avant-projet de loi fédérale sur l'égalité entre femmes et hommes, envoyé en procédure de consultation par le Conseil fédéral le 16 janvier 1991, permet de transposer en droit suisse les directives no 75/117 et no 76/207. Il prévoit notamment une interdiction générale de discriminer dans le domaine de l'emploi et une protection accrue contre le licenciement. De plus, l'avant-projet de loi fédérale propose, en matière d'égalité de rémunération, un renversement partiel du fardeau de la preuve, analogue à celui prévu par la proposition de directive communautaire concernant la charge de la preuve dans le domaine de l'égalité des rémunérations et de traitement entre femmes et hommes. Certaines dispositions présentées dans l'avant-projet et ne s'appliquant qu'aux discriminations salariales devront toutefois être étendues à toute discrimination dans le domaine de l'emploi. Dans le projet de loi, il

s'agira également de supprimer, pour le statut des fonctionnaires de la Confédération, certaines exceptions contraires au droit EEE en matière de protection juridictionnelle. Le 26 février 1992, le Conseil fédéral a pris connaissance des résultats de la procédure de consultation et il a donné mandat au Département fédéral de justice et police d'élaborer un message à l'intention des Chambres et un projet de loi, sous la forme d'une loi unique s'appliquant à l'ensemble des travailleuses et des travailleurs du secteur privé et du secteur public, pour la fin de l'année 1992. Le projet de loi pourra ainsi entrer en vigueur le 1er janvier 1995, comme le prévoit le délai transitoire de l'Accord EEE pour la transposition de la directive no 76/207.

## 2.2 Loi sur le travail

L'avant-projet de loi fédérale sur l'égalité entre femmes et hommes mis en consultation ne supprime toutefois pas les cas particuliers, actuellement en discussion, de protection de la femme qui seraient contenus dans d'autres lois fédérales. Or, le droit communautaire, tout comme d'ailleurs l'article 4, alinéa 2, cst, nécessite également de revoir les dispositions protectrices en faveur des femmes prévues, en particulier, par la loi sur le travail: celles-ci ne sont compatibles avec la prohibition de discriminer contenue dans la directive no. 76/207 que si elles sont justifiées par la nécessité de protéger la grossesse et la maternité ou par la volonté de promouvoir l'égalité des chances.

Dans un arrêt du 25 juillet 1991, la Cour de justice des CE a jugé qu'une interdiction légale du travail de nuit limitée aux seules femmes était contraire à la directive. L'interdiction du travail de nuit des femmes qui figure dans la convention no 89 de l'OIT ratifiée par la Suisse (la convention est self-executing et donc directement applicable) ainsi que les dispositions qui soumettent le travail de nuit des femmes à des conditions plus strictes que le travail de nuit des hommes (article 34, 1er alinéa de la loi sur le travail [LTr], complété par l'art. 69 de l'Ordonnance 1 relative à la LTr) sont donc, selon cette jurisprudence, incompatibles avec la directive. Il en va de même d'autres dispositions protectrices spéciales de la LTr qui ne concernent pas spécifiquement la maternité (art. 33 à 36 LTr), notamment du travail du dimanche. L'adaptation de notre législation au droit communautaire rend nécessaire, à la lumière de l'arrêt mentionné ci-dessus, la révision de ces dispositions

légales. Le Conseil fédéral a dénoncé en février 1992 la Convention no 89. La réalisation de l'égalité entre femmes et hommes dans la LTr est aussi un des objectifs des travaux de révision actuellement en cours. Le projet de révision soumis à la consultation est conforme aux exigences de la directive. Les travaux, ajournés pendant quelque temps, ont repris entretemps.

### 2.3 Assurances sociales

En matière de sécurité sociale, les directives no 79/7 et 86/378 obligent les Etats membres à supprimer toute discrimination, directe ou indirecte, fondée sur le sexe, dans les régimes légaux et les régimes professionnels de sécurité sociale assurant la maladie, l'invalidité, la vieillesse, les accidents et maladies professionnels ainsi que le chômage. Les Etats membres ont toutefois la faculté d'exclure du champ d'application des directives la fixation de l'âge de la retraite. Quant aux prestations de survivants et aux prestations familiales, elles sont exclues du champ d'application de la directive no 79/7 concernant les régimes légaux de sécurité sociale, mais sont incluses dans le champ d'application de la directive no 86/378.

#### 2.3.1 Assurance-vieillesse et invalidité, prestations complémentaires

En matière de sécurité sociale, il faut mentionner que les modifications de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants<sup>528)</sup> et de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité<sup>529)</sup> seront effectuées dans le cadre de la 10ème révision. Quant à la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité<sup>530)</sup>, elle ne nécessite aucune adaptation particulière, dès lors que la législation sur l'assurance-vie est rendue compatible avec le droit communautaire. Les autres textes fédéraux devant être modifiés dans le domaine de l'égalité sont énumérés ci-dessous.

Aussi bien la directive No 79/7 que la directive No 86/378 permettent d'exclure le principe de l'égalité de traitement dans la fixation de l'âge de la retraite<sup>531)</sup>. La Cour de justice des communautés européennes a expliqué à

---

528) RS 831.10

529) RS 831.20

530) RS 831.30

531) cf. Article 7, respectivement l'article 9 des deux directives

plusieurs reprises, que les exceptions considérées doivent être interprétées restrictivement, et concernent simplement la fixation de l'âge de la retraite pour l'octroi des pensions de vieillesse et de retraite, et les conséquences éventuelles pouvant en découler pour d'autres prestations; l'octroi d'avantages spéciaux ne peut toutefois pas être conditionné par les différents âges de retraite<sup>532</sup>).

### 2.3.2 LF sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (RS 831.40)

Dans le domaine de la prévoyance obligatoire (directive 79/7) et de l'assurance facultative (directive 86/378), le paiement en espèce de la prestation de libre-passage à la femme mariée, ou sur le point de se marier, qui cesse d'exercer une activité lucrative (art. 30, 2e al., let. c, LPP et art. 331 c, 4e al., ch. 3, CO), ne peut plus être garanti pour des considérations fondées sur l'égalité de traitement. Les dispositions correspondantes de la LPP et du CO deviennent sans objet et doivent être abrogées. Cela entraînera des polices et comptes de libre-passage supplémentaires. En outre, les institutions de prévoyance ne devraient plus comporter dans leurs règlements concernant l'assurance extraordinaire des discriminations fondées sur le sexe. Cela découle de la jurisprudence de la Cour européenne de Justice, suivant laquelle les paiements de l'employeur au travailleur fondés sur un rapport de travail sont régis par la prescription générale de l'égalité de rémunération figurant à l'article 119 du Traité de Rome.

### 2.3.3 LF sur l'assurance-maladie (RS 832.10)

Dans cette matière, le principe de l'égalité de traitement posé dans la directive No 79/7 entraîne une adaptation de l'article 6bis, 2e al., LAMA, en ce sens que les cotisations ne devront plus être échelonnées selon le sexe.

### 2.3.4 LF sur l'assurance-accident (RS 832.20)

Dans l'assurance des accidents non professionnels également, il conviendra, pour se conformer à la directive no 79/7, de préciser que l'on ne saurait

---

532) CJCE, arrêt du 26.2.1986, affaire 152/84, Marshall, Rec. 1986, p. 723 ss., p. 746, paragraphe 36

prélever des primes différentes fondées sur le sexe des assurés (art. 92, 6e al., LAA).

### 2.3.5 LF sur les allocations familiales dans l'agriculture (RS 836.1)

Selon l'article 1, 2e al., let. b, LFA, les gendres de l'exploitant qui, selon toute vraisemblance, reprendront l'entreprise pour l'exploiter personnellement n'ont pas droit à des allocations familiales; ils sont considérés comme des petits paysans et non comme des travailleurs agricoles. Cette disposition doit être modifiée.

Quelques lois cantonales sur les allocations familiales comportent des dispositions, dont la compatibilité avec le principe de l'égalité de traitement posé à l'article 69 de l'Accord EEE est discutable. De telles modifications législatives sont du ressort cantonal.

#### c. Conséquences sur le plan cantonal

Le principe de l'égalité de traitement et de l'égalité des salaires entre hommes et femmes est directement opposable aux cantons, sur la base de l'article 4, alinéa 2, cst, y compris lorsque les cantons agissent en qualité d'employeur. Mais il paraît néanmoins nécessaire de procéder à quelques adaptations législatives afin de garantir l'existence, dans la fonction publique cantonale, d'une voie juridictionnelle en cas de violation de l'interdiction de discriminer, notamment dans l'accès à l'emploi; de sanctions suffisantes et d'une protection efficace contre le licenciement. Le Conseil fédéral envisage de réaliser ces adaptations législatives dans le cadre du projet de loi fédérale sur l'égalité entre femmes et hommes<sup>533</sup>).

## 7.112 Organisation judiciaire fédérale

### Loi fédérale d'organisation judiciaire (OJ; RS 173.110) et loi fédérale sur la procédure administrative (PA; RS 172.021)

---

533) Voir le rapport intitulé "Adaptation du droit cantonal au droit de l'EEE", Berne, décembre 1991, rapport du Groupe de travail no. 6 (version fr. p. 167; version all. p. 171) et rapport du Groupe de travail no. 8 (version fr. p. 229; version all. p. 231)

## 7.1121 Primauté du droit EEE

### a. L'acquis

Le Conseil fédéral s'est prononcé au chapitre 5 du message sur le principe de la primauté du droit EEE.

Cela s'adresse aussi aux autorités qui appliquent le droit dans notre pays, à tous les niveaux; y appartiennent entre autre les tribunaux fédéraux et les autorités de l'administration fédérale, qui procèdent selon l'OJ et la PA. Les autorités appliquant le droit respecteront la jurisprudence développée par la Cour de justice des Communautés européennes au sujet du droit matériel communautaire, dans la mesure où celui-ci correspond au droit EEE.

### b. Conséquences sur le plan fédéral

D'après la jurisprudence du Tribunal fédéral, les traités internationaux ont en principe le pas sur le droit national<sup>534</sup>). Cela vaut également pour l'Accord EEE et pour l'acquis qui s'y rapporte.

Appelés à l'avenir à l'interpréter souvent le droit EEE, les tribunaux fédéraux et les autorités judiciaires de la juridiction administrative fédérale éprouveront, le cas échéant, le besoin de recueillir l'avis consultatif de la Cour AELE. L'article 34, 2e alinéa de l'Accord entre les Etats de l'AELE relatif à l'institution d'une Autorité de surveillance et d'une Cour de justice prévoit expressément cette possibilité pour les autorités judiciaires des Etats contractants. Elle contribuera à éviter la prise de décisions incompatibles avec le droit EEE et permettra aux autorités judiciaires d'exercer de façon efficace leur tâche d'interprétation et d'application du droit EEE.

Pour assurer l'interprétation et l'application uniforme et correcte du droit EEE, les parties contractantes sont en outre convenues de mettre en place un système d'échange d'informations concernant les décisions rendues par la Cour AELE, par la Cour de justice et le Tribunal de première instance des

---

534) cf. ATF 111 Ib 71 cons. 3, 111 V 203 cons. b, 112 II 13 cons. 8, 116 IV 268 cons. 3cc, 117 IV 128 cons. 4b

Communautés européennes et par les tribunaux de dernière instance des pays de l'AELE<sup>535</sup>). Selon ce système, le greffier de la Cour de justice des Communautés européennes procédera à la communication régulière de la jurisprudence des autorités précitées touchant aux dispositions du droit de la CE et de l'EEE, dans la mesure où elles sont identiques en substance. Ces informations seront également transmises aux Tribunaux fédéraux qui, de leur côté, devront communiquer leurs décisions se rapportant audit droit.

Ces mesures ne seront toutefois que de peu d'utilité si le droit EEE ne règle pas une question déterminée. Si on part de l'idée que pour l'Accord EEE et le droit dérivé, il s'agit d'un traité international, les autorités appliquant le droit décideront, dans un tel cas, selon la jurisprudence que les Tribunaux fédéraux ont développé pour l'interprétation des traités internationaux<sup>536</sup>). On doit cependant tenir compte du fait que les autorités suisses n'interpréteront pas dans chaque cas le droit EEE de la même manière que les autres Etats contractants. Juridiquement, cela ne peut s'éviter que difficilement, dans la mesure où l'interprétation du droit EEE n'est pas réservée à des organes supranationaux, dont les décisions lient les autorités nationales et assurent une interprétation uniforme<sup>537</sup>).

Reste finalement à examiner la question de savoir si et comment une partie peut invoquer la primauté du droit EEE par les voies de recours actuellement en vigueur. En ce qui concerne tout d'abord l'administration de la justice civile, une partie peut, entre autre, recourir au Tribunal fédéral en faisant valoir que l'arrêt attaqué viole les traités internationaux conclus par la Confédération<sup>538</sup>). Il en va de même pour l'administration de la justice pénale, avec le pourvoi en nullité auprès de la Cour de cassation du Tribunal fédéral; selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, les traités internationaux font aussi partie du droit fédéral, dont la violation peut être invoquée par

---

535) art. 106 Accord EEE

536) cf. ATF 112 Ib 583 cons. 2, 96 II 9 cons. 4; de plus, Mario Kronauer, *Die Auslegung von Staatsverträgen durch das Schweizerische Bundesgericht*, Zurich 1972, en particulier p. 9 s.

537) cf. Robert Patry, *Le Tribunal fédéral et le droit international*, dans *Mélanges Assista*, Genève 1989, p. 524 ss

538) art. 43, 1<sup>er</sup> al., OJ

cette voie de droit<sup>539</sup>). Cela vaut également pour le recours en matière de poursuite pour dettes et faillite<sup>540</sup>.

En ce qui concerne le droit administratif fédéral, une partie peut également faire valoir la primauté du droit EEE: la violation du droit fédéral, qui peut être invoquée par un recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral ou le cas échéant par un recours administratif au Conseil fédéral<sup>541</sup>), comprend depuis toujours les droits constitutionnels et les traités internationaux<sup>542</sup>). Quant au recours au Conseil fédéral - tant qu'il s'agit de décisions et d'actes législatifs cantonaux au sens de l'article 73, 1er alinéa, lettre b PA - le problème est de savoir si la compétence des tribunaux fédéraux ne devrait pas être prévue, lorsque la primauté du droit EEE est invoquée<sup>543</sup>).

Dans la mesure où le droit administratif cantonal est concerné, le recours de droit public est ouvert en raison de la violation de traités internationaux par des décisions ou arrêtés cantonaux<sup>544</sup>). Dans la perspective du droit EEE, la doctrine critique cette voie de droit qu'elle considère comme inopportune et demande que dans de tels cas le recours de droit public cède le pas au recours de droit administratif<sup>545</sup>). D'une manière ou d'une autre, on doit pourtant constater qu'une partie peut faire valoir la violation du droit EEE également dans le domaine du droit administratif cantonal, et que le Tribunal fédéral est tenu d'examiner ce grief.

Le Tribunal fédéral ne peut cependant examiner ce grief que lorsqu'il est expressément invoqué et suffisamment motivé<sup>546</sup>); de plus, le Tribunal fédéral ne peut en principe qu'annuler un acte cantonal de souveraineté violant le droit EEE, mais pas trancher lui-même sur le fond (nature cassatoire du recours de droit public). La primauté du droit EEE exige pourtant que le juge national ne se contente pas d'annuler de tels actes de souveraineté, mais qu'il

---

539) cf. art. 269, 1<sup>er</sup> al., PPF; ATF 82 I 169, 87 IV 165 et 90 IV 53 cons. 1

540) art. 79, 1<sup>er</sup> al., OJ; ATF 96 III 65 cons. 1, 107 III 12 cons. 1

541) art. 104, let. a OJ, et 49, let. a, PA

542) ATF 103 V 192 cons. 2a, 108 Ib 382 cons. e, 111 Ib 164 cons. 1, 114 Ib 83 cons. 1a, 115 V 253 cons. 4b

543) ch. 7.1122b ci-après

544) art. 84, 1<sup>er</sup> al., let. c, OJ

545) cf. Blaise Knapp, *Quel fédéralisme pour quelle Europe?*, dans: SJ 1991, p. 452 ss; cf. ch. 7.1122b ci-après

546) art. 90, 1<sup>er</sup> al., OJ

applique le cas échéant lui-même directement le droit EEE en question. C'est pourquoi on se demande, en cas de violation du droit EEE, si le recours de droit public devrait être remplacé par les moyens de droit ordinaires (recours en réforme, recours de droit administratif, pourvoi en nullité), et si la disposition de l'article 84, 1er alinéa, lettre c, OJ devrait être abrogée. Ces voies de recours contraignent le Tribunal fédéral à appliquer d'office le droit, sans être lié par les motifs invoquées par les parties, et à trancher lui-même sur le fond si nécessaire. Pour l'instant, le Conseil fédéral ne considère pas qu'un tel pas est nécessaire, d'autant moins que cela touche des questions fondamentales de notre système de voies de recours, qui seront traitées de préférence lors de la prochaine révision totale de l'organisation judiciaire fédérale<sup>547</sup>). Dans l'intervalle, la pratique pourra atténuer le problème en appliquant strictement le recours de droit public, en tant que moyen de droit extraordinaire et subsidiaire<sup>548</sup>) (par exemple, en interprétant largement la notion de droit fédéral et, partant, en ouvrant notamment la voie du recours de droit administratif<sup>549</sup>). De plus, la jurisprudence du Tribunal fédéral connaît des exceptions à la nature cassatoire<sup>550</sup>) et crée ainsi une marge de manoeuvre, pour imposer directement la primauté du droit EEE, aussi en cas de recours de droit public.

En résumé, on doit donc constater que les parties peuvent se prévaloir de la primauté du droit EEE par toutes les voies de recours du droit fédéral et que les autorités compétentes - notamment les Tribunaux fédéraux - doivent examiner ce grief; le cas échéant, elles peuvent annuler, modifier ou ne pas appliquer les actes de souveraineté contraires au droit EEE. Il ne peut en être autrement pour l'action de droit civil et de droit administratif, et les différends administratifs en matière cantonale, qui peuvent être portés directement devant le Tribunal fédéral<sup>551</sup>). De plus, en vertu de la jurisprudence des Tribunaux fédéraux, on doit partir du principe que les autorités appliquant le droit doivent interpréter le droit national de manière conforme au droit EEE. Dans cette mesure, le droit fédéral est conforme au droit EEE et ne nécessite aucune modification.

---

547) FF 1991 II 468 s.

548) art. 84, 2e al., OJ

549) cf. ch. 7.1122b ci-après

550) cf. Walter Kälin, *Das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde*, Berne 1984, p. 337 s. avec des renvois à la jurisprudence du Tribunal fédéral

551) art. 41 s., 116, 118 et 121 OJ

### c. Conséquences sur le plan cantonal

En ce qui concerne les conséquences pour les cantons, on peut renvoyer aux considérants ci-dessus relatifs à la Confédération. Les cantons également devront garantir la primauté du droit EEE par des mesures appropriées.

#### 7.1122 Garantie des voies de recours selon le droit EEE

##### a. L'acquis

En ce qui concerne les voies de recours ouvertes au citoyen, le droit écrit de l'EEE ne contient aucune prescription qui règle en général les voies de recours dans le domaine interne. On trouve par contre des prescriptions relatives à des domaines isolés (p. ex. pour les marchés publics<sup>552</sup>). Il va sans dire que dans ces domaines, on s'appuiera sur les prescriptions particulières ancrées dans le droit dérivé.

En ce qui concerne les autres domaines, on doit s'inspirer de la jurisprudence pertinente de la Cour de justice des Communautés européennes et se demander quelles conséquences en résultent pour les voies de recours. La Cour de justice des Communautés européennes a reconnu par exemple, dans un arrêt de l'année 1987, que le principe de la libre circulation des travailleurs ancré à l'article 48 du traité CEE, exige que des voies de recours judiciaires soient, lors de l'accès à l'emploi, garanties aux citoyens contre les décisions désavantageuses, et que celles-ci soient motivées. Cette exigence est l'expression d'un principe général du droit, qui se trouve à la base des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres. Ce principe est également ancré dans les articles 6 et 13 CEDH et doit également être respecté dans le cadre du droit communautaire<sup>553</sup>. Il ressort de ces considérants que des voies de recours judiciaires doivent être garanties dans la mesure où la CEDH l'exige. Le principe de la libre circulation se trouve également dans l'Accord EEE<sup>554</sup>, c'est pourquoi cette jurisprudence de la

---

552) cf. ci-dessus ch. 7.85a

553) CJCE, arrêt du 15.5.1986, aff. 222/84, Johnston, Rec. 1986, p. 1651, p. 1682, paragraphe 18, et arrêt du 15.10.1987, aff. 222/86, Heylens, Rec. 1987, p. 4097, p. 4117 s., paragraphes 14 ss

554) art. 28 Accord EEE

Cour de justice des Communautés européennes est déterminante aussi pour notre pays<sup>555</sup>).

b. Conséquences sur le plan fédéral

- Dans l'administration de la justice civile et pénale, ainsi que dans celle en matière de poursuite pour dettes et faillite, la garantie des voies de recours selon le droit EEE ne présente aucun problème quand le Tribunal fédéral peut être saisi en dernière instance par les voies de droit ordinaires. On examinera plus tard comment cela fonctionne, lorsque le recours de droit public est ouvert parallèlement (p.ex. pour des questions de fait) ou même exclusivement.
  
- Dans la juridiction administrative fédérale, une protection judiciaire effective est sans doute garantie là où le recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral ou le Tribunal fédéral des assurances est ouvert contre les décisions des autorités fédérales et cantonales. Ceci d'autant plus que selon le nouvel article 98a OJ, les cantons doivent instituer - dans un délai transitoire de cinq ans - des autorités judiciaires statuant en dernière instance cantonale, dans la mesure où leurs décisions peuvent directement faire l'objet d'un recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral<sup>556</sup>. Il en va de même, quand des commissions fédérales de recours statuent en dernière instance. Par contre, la garantie des voies de recours n'est pas réalisée, quand le Conseil fédéral ou les départements tranchent en dernière instance, parce qu'ils ne sont pas des tribunaux. Des modifications du droit fédéral sont ici nécessaires.

On doit tout d'abord ne pas perdre de vue l'article 73, 1er alinéa, lettre b, PA<sup>557</sup>). La disposition permet le recours au Conseil fédéral contre les décisions prises en dernière instance cantonale et contre les actes législatifs cantonaux pour violation de dispositions figurant dans des traités internationaux et relatives aux relations commerciales ou douanières, aux patentes, à la

---

555) art. 6 Accord EEE

556) RO 1992 294 et 300

557) cf. Andreas Auer, Rückwirkungen der europäischen Integration auf die schweizerische Verfassungsgerichtsbarkeit, *Revue suisse de droit international et de droit européen*, 1991, p. 212 s.

libre circulation et à l'établissement. Au cas où l'Accord EEE tomberait sous le coup de cette disposition, dans la mesure où il traite de la libre circulation des personnes ou des services, la garantie des voies de recours ne serait pas remplie. C'est pour cela que dans de tels cas, l'accès au tribunaux fédéraux devrait être assuré lorsque le droit EEE est invoqué, dans la mesure où il n'existe pas un droit à une autorisation de la police des étrangers, ce qui fonde déjà maintenant la compétence du Tribunal fédéral<sup>558</sup>).

Par la suite, on doit aussi vérifier les lois fédérales qui excluent aussi bien le recours au Conseil fédéral qu'au Tribunal fédéral, et qui déclarent définitives les décisions d'autorités subordonnées<sup>559</sup>).

On doit en outre vérifier le catalogue des exceptions au recours de droit administratif<sup>560</sup>). A vrai dire, cette tâche est réservée à la prochaine révision totale de l'organisation judiciaire fédérale. Dans la mesure où le droit EEE l'impose on ne peut cependant pas éviter de déjà revoir le catalogue dans le cadre du projet EEE. Il émane de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes, que les voies de recours judiciaires doivent être garanties de manière analogue aux articles 6 et 13 CEDH, dans la mesure où il n'y a pas de prescriptions en droit EEE, qui prévoient explicitement l'accès au juge. Notamment dans les cas cités à l'article 100, let. b, OJ (décisions en matière de police des étrangers), on devra également ouvrir, selon le droit EEE, l'accès au Tribunal fédéral aux citoyens de la CE et de l'AELE dans le domaine de la liberté d'établissement, dans la mesure où le droit en vigueur ne le prévoit pas déjà<sup>561</sup>). Même si l'on ne doit peut-être pas aller si loin sous l'angle de la garantie de la protection juridique d'après le droit EEE, ceci découle d'une autre règle de base du droit EEE, à savoir de l'interdiction de la discrimination et du principe de l'égalité de traitement des nationaux et des étrangers<sup>562</sup>): dans la mesure et parce que l'accès au Tribunal fédéral est ouvert aux nationaux dans des cas similaires, c'est-à-dire lors de différends au sujet de l'établissement et de l'activité professionnelle, on devra aussi le garantir aux citoyens de la CE et de l'AELE. C'est pourquoi on devra

---

558) art. 73, 2e al., let. c, PA

559) cf. Art. 74, let. e PA et comme exemple l'art. 18, 1<sup>er</sup> al., LSEE, RS 142.20

560) art. 99 ss OJ

561) art. 100, let. b, ch. 3 OJ

562) ch. 7.1123 ci-après

adjoindre au catalogue d'exceptions citées aux articles 99 ss OJ une réserve générale ou une réserve pour des cas particuliers, qui permettront - pour ainsi dire en tant qu'exception des exceptions - le recours de droit administratif, lorsque l'application du droit EEE est contestée et que selon le droit EEE, l'accès au juge doit être ouvert.

- Dans la juridiction en matière de droit public, des questions se posent au sujet du recours de droit public. Ceci parce que le pouvoir d'examen du Tribunal fédéral est limitée sous divers aspects dans les questions de faits et de droit. Là où le droit EEE exige une complète cognition judiciaire, le recours de droit public ne suffit par conséquent pas dans chaque cas. Le Tribunal fédéral fait face à une situation comparable lors de différends relevant de l'article 6 CEDH. Il a décidé que le recours de droit public ne peut pas offrir la garantie du complet contrôle judiciaire et qu'il incombe aux cantons de l'assurer. Il a logiquement annulé des décisions qui ne remplissaient pas cette exigence<sup>563</sup>). Le Conseil fédéral part de l'idée que le Tribunal fédéral décidera de même là où le droit EEE exige une complète cognition judiciaire et qu'un canton ne l'assure pas.
- En doctrine, on est d'avis que dans le champ d'application de l'Accord EEE, le recours de droit public pour violation de traités internationaux<sup>564</sup>) n'est pas opportun; lorsque, pour une décision, un canton s'appuie sur une disposition cantonale qui transpose du droit EEE et que celui-ci règle déjà lui-même la question en substance, il s'agit de droit fédéral, c'est pourquoi ce n'est pas le recours de droit public, mais une voie ordinaire de recours qui doit être offerte<sup>565</sup>).

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral relative à l'article 97, 1er al., OJ, en relation avec l'article 5 PA, les décisions cantonales peuvent être déférées au Tribunal fédéral par la voie du recours de droit administratif, quand le droit cantonal n'a pas de portée propre par rapport au droit public fédéral<sup>566</sup>).

---

563) ATF 114 Ia 19, 127, 115 Ia 66, 186, 410, 116 Ib 174

564) art. 84, al. 1, let. c OJ

565) Knapp, cité au chiffre 7.1121b ci-dessus, p. 452 ss; plutôt critique Auer, cité sous chiffre 7.11.22b ci-dessus, p. 212 s.

566) ATF 115 Ib 353 cons. c. 460 cons. c. 117 Ib 41 cons. 4a

On doit admettre que cela vaut également pour les relations entre le droit cantonal et les traités de droit international public inclusivement l'Accord EEE et, partant, dans la mesure où le droit EEE ne laisse aucune marge de manoeuvre au droit cantonal, le recours de droit administratif sera admis contre les décisions cantonales<sup>567)</sup>. Cela signifie que parallèlement au recours de droit administratif, le recours de droit public conservera sa place, contre les décisions cantonales prises en violation de traités internationaux<sup>568)</sup>, pour autant que le droit cantonal ait une portée propre. Pour l'instant, le Conseil fédéral ne voit aucun motif impératif de mettre en question cette jurisprudence et de n'admettre tout bonnement plus que le recours de droit administratif. Dans ces circonstances, il n'existe aucune raison de modifier le droit fédéral.

### c. Conséquences sur le plan cantonal

Il en résulte également pour les cantons l'obligation d'adapter leur procédure à la garantie des voies de recours prévue par le droit EEE. Cela vaut notamment dans le domaine du droit administratif, et de plus, sans égard à la question de savoir si c'est le recours de droit public ou le recours de droit administratif qui est ouvert devant le Tribunal fédéral contre les décisions cantonales. Dans le deuxième cas, l'obligation des cantons ne découle pas à vrai dire du droit EEE, mais du nouvel article 98a OJ<sup>569)</sup>. Dans le premier cas, elle résulte du fait que le recours de droit public devant le Tribunal fédéral ne suffit pas là où la garantie des voies de recours prévue par le droit EEE ne peut être atteinte que par un tribunal doté d'un pouvoir de cognition complet; c'est pourquoi cette obligation doit être remplie par les cantons<sup>570)</sup>.

---

567) cf. ATF 102 Ib 264 et Mélanges André Grisel, Neuchâtel 1983, p. 688 ss

568) art. 84, 1er al., let. c OJ

569) RO 1992 294

570) cf. let. b ci-dessus

## 7.1123 Interdiction de la discrimination

### a. L'acquis

Selon l'interdiction de la discrimination<sup>571)</sup>, toute discrimination basée sur la nationalité est interdite - sous réserve de dispositions particulières du droit EEE - et cela vaut également pour le droit de procédure. L'interdiction est considérée comme la concrétisation du postulat général de l'égalité et doit assurer que les étrangers ne soient pas traités plus mal que les nationaux. Le principe de l'égalité de traitement des nationaux et des étrangers signifie le "renvoi à l'ensemble des règles de droit effectivement appliquées par l'Etat d'accueil à ses propres citoyens" et est directement applicable<sup>572)</sup>. Pour les prétentions relevant du droit EEE, les différences quant à la procédure sont irrecevables, lorsqu'elles règlent des litiges semblables, mais au plan national. Cela signifie qu'une prétention découlant du droit EEE doit être examinée aussi soigneusement qu'une prétention de droit interne, et que la position procédurale des parties doit être identique dans les deux cas; la procédure pour les prétentions découlant du droit EEE ne doit pas être aménagée de manière plus désavantageuse que pour des prétentions semblables relevant du droit interne<sup>573)</sup>.

Il s'ensuit que le citoyen de la CE ou de l'AELE peut, dans le champ d'application de l'Accord EEE, prétendre à une protection juridique équivalente à celle d'un national, et se servir des voies de recours qui sont ouvertes au national dans des litiges analogues (cf. l'art. 8 de la directive no 64/221 du Conseil, du 25 février 1964<sup>574)</sup>, pour la coordination des mesures spéciales aux étrangers en matière de déplacement et de séjour justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique).

---

571) art. 4 Accord EEE

572) cf. CJCE, arrêt du 21.6.1974, aff. 2/74, Reyners, Rec. 1974, p. 631 ss, p. 652, paragraphe 24/28

573) cf. CJCE, arrêt du 16.12.1976, aff. 33/76, Rewe et Rewe-Zentral, Rec. 1976, p. 1989 ss, p. 1998, paragraphe 5; arrêt du 16.12.1976, aff. 45/76, Comet, Rec. 1976, p. 2043 ss, p. 2053, paragraphe 11/18; arrêt du 21.9.1983, aff. 205 à 215/82, Deutsche Milchkontor, Rec. 1983, p. 2633 ss, p. 2666, paragraphes 22 et 23;

574) JOCE n° L 257 du 4.4.64, p. 850; art. 28 Accord EEE et annexe V; en outre CJCE, arrêt du 5.3.1980, aff. 98/79, Pecastaing, Rec. 1980, p. 691 ss, p. 712 ss, notamment les paragraphes 11 ss

Au surplus, sont irrecevables non seulement les discriminations manifestes, mais également celles qui sont dissimulées, c'est à dire les règles qui désavantagent de fait les étrangers. D'un autre côté, un traitement différencié des nationaux et des étrangers n'est pas purement et simplement irrecevable; il doit toutefois se justifier pour des raisons pertinentes, et ne peut se baser sur la nationalité en tant que telle<sup>575</sup>).

#### b. Conséquences sur le plan fédéral

L'interdiction de la discrimination et le principe de l'égalité de traitement des nationaux et des étrangers doivent être considérés comme du droit EEE directement applicable et ont le pas sur le droit fédéral contraire<sup>576</sup>). C'est pourquoi celui-ci doit être adapté.

##### - Exigences de la protection juridique en général

Des deux règles de base, il résulte pour la procédure fédérale qu'un citoyen de la CE ou de l'AELE peut accéder au Tribunal fédéral, lorsque le différend relève du champ d'application de l'Accord EEE et quand la voie du Tribunal fédéral est ouverte à un Suisse dans un pareil cas. Cela vaut en particulier pour tous les différends qui concernent la libre circulation des personnes et des services. Contre le refus de l'autorisation d'établissement prononcé par une autorité cantonale, un Suisse peut déposer un recours de droit public au Tribunal fédéral et se prévaloir de la liberté d'établissement constitutionnelle<sup>577</sup>). Le même moyen de droit lui revient quand il ne peut pas exercer une profession libérale<sup>578</sup>); il peut entre autre invoquer la liberté constitutionnelle du commerce et de l'industrie<sup>579</sup>). Il résulte du principe de l'égalité de traitement des nationaux et des étrangers qu'un citoyen de la CE et de l'AELE peut aussi accéder au Tribunal fédéral - sans préjudice de son droit de cité - et faire valoir les griefs recevables (comme par exemple la violation de la liberté d'établissement ou des services selon le droit EEE), quand il veut séjourner ou s'établir en Suisse, par exemple pour acquérir un

---

575) cf. Eberhard Grabitz, Kommentar zum EWG-Vertrag, art. 7, no 5, 10, 11, 14, art. 164, no 52 et 64

576) Grabitz, loc. cit., art. 7, no 23

577) art. 45 Cst., art. 84, 1er al., let. a, OJ

578) ATF 113 Ia 282 cons. 1

579) art. 31 Cst.

diplôme professionnel ou s'adonner à un travail<sup>580</sup>). Entrent notamment en considération le recours de droit public et le recours de droit administratif. Des changements sont nécessaires dans la mesure où le droit en vigueur et la jurisprudence des tribunaux y sont opposés<sup>581</sup>). Le principe de l'égalité de traitement des nationaux et des étrangers peut ainsi avoir pour conséquence que l'accès au tribunal pour les citoyens de la CE et de l'AELE doit être ouvert, en certaines circonstances, plus fortement que ne l'exige à elle seule la garantie des voies de droit selon le droit EEE. Parallèlement, la protection juridique des citoyens suisses dans les pays de la CE et de l'AELE va être améliorée de la même façon.

### c. Conséquences sur le plan cantonal

Comme la Confédération, les cantons doivent examiner si et dans quelle mesure leur procédure doit être adaptée en raison de l'interdiction de la discrimination.

## 7.1124 Représentation des parties devant les Tribunaux fédéraux

### a. L'acquis

Quant aux dispositions de droit public sur l'exercice de la profession d'avocat, il s'agit d'un domaine que les cantons règlent à l'heure actuelle, et qui tombe sous le coup de la libre circulation des personnes et des services de l'Accord EEE<sup>582</sup>).

### b. Conséquences sur le plan fédéral

L'organisation judiciaire est concernée dans la mesure où le Tribunal fédéral n'admet en principe, dans les affaires civiles et pénales, que des avocats patentés par les cantons, d'après l'article 29, 2e alinéa, OJ. Les titulaires d'un diplôme d'avocat de la CE ou de l'AELE ou les ressortissants de ces pays sont ainsi en principe exclus, ce qui n'est pas compatible, selon le droit EEE, avec

---

580) cf. ATF 116 Ia 240, cons. 3

581) cf. notamment ch. 7.1122b ci-dessus concernant les exceptions relatives au recours de droit administratif en matière de police des étrangers

582) art. 28 ss; cf. ch. 7.34 ci-dessus (libre circulation des indépendants)

les libertés énoncées ainsi qu'avec l'interdiction de la discrimination et le principe de l'égalité de traitement des nationaux et des étrangers<sup>583</sup>). Pour cette raison cette disposition devra être changée.

### c. Conséquences sur le plan cantonal

Les cantons, qui règlent aujourd'hui l'essentiel du droit sur l'exercice de la profession d'avocat, devront s'adapter au droit EEE.

## 7.1125 Exécution des arrêts rendus par des organes de la CE et de l'AELE condamnant à une prestation pécuniaire

### a. L'acquis

Sont des titres exécutoires les décisions qui sont prises par l'autorité de surveillance de l'AELE et par la Commission des Communautés européennes en vertu de l'Accord EEE et qui imposent aux sujets de droit - à l'exception des Etats - des obligations financières. Il en est de même pour les jugements imposant une telle obligation qui sont rendus par la Cour de justice et par le Tribunal de première instance des Communautés européennes et par la Cour de justice de l'AELE en vertu de l'Accord EEE<sup>584</sup>). L'exécution forcée est régie par les règles de la procédure civile en vigueur dans l'Etat sur le territoire duquel elle a lieu.

### b. Conséquences sur le plan fédéral

En vertu de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite (LP<sup>585</sup>), un jugement, qui a été rendu dans un pays étranger avec lequel il existe une convention sur l'exécution des jugements, peut être exécuté directement comme un jugement suisse; une procédure d'exequatur séparée n'est pas nécessaire (art. 81, 3e al. LP). Cette simplification de la procédure s'appliquera également aux jugements énumérés à l'article 110. En présentant un tel jugement le créancier peut, sans autre formalité, requérir la poursuite.

---

583) ch. 7.1123a ci-dessus

584) art. 110, 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> al., Accord EEE; art. 19 Accord entre les Etats de l'AELE relatif à l'institution d'une Autorité de surveillance et d'une Cour de justice

585) RS 281.1

L'opposant peut faire valoir effectivement dans la procédure de la mainlevée les moyens réservés dans la convention. La LP n'exigeant pas d'exequatur pour les jugements sus-mentionnés, il n'est pas nécessaire de désigner une autorité d'exequatur au niveau fédéral ou de modifier d'autres dispositions de cette loi.

### c. Conséquences sur le plan cantonal

Pour un jugement condamnant à une prestation pécuniaire, le créancier peut requérir l'exequatur cantonal s'il renonce à l'exécution directe. Dans ces cas, les cantons peuvent, bien entendu, désigner à cet effet leurs autorités d'exequatur existantes. Ainsi, en droit d'exécution cantonal, des modifications spécifiques ne s'avèrent pas non plus nécessaires.

#### **7.1126 Charge des autorités compétentes**

Il y aura un accroissement des tâches du fait que les autorités judiciaires fédérales et cantonales devront prendre en considération le droit EEE et que s'ajouteront de nouveaux litiges issus du droit EEE (p.ex. l'établissement et la libre circulation des personnes). On ne peut pas estimer l'ampleur de ces nouvelles tâches et s'il sera possible d'en venir à bout avec les forces disponibles, faute d'expérience. S'il devait y avoir des goulots d'étranglement, les autorités compétentes prendraient les mesures nécessaires. Et cela vaut également pour les mesures d'allègement en faveur des Tribunaux fédéraux.

#### **7.113 La publication du droit de l'EEE**

La participation à l'EEE, qui présuppose la reprise du droit de la CE (Acquis), pose des problèmes de droit de la publication particuliers, parce que la CE ne possède pas de recueils juridiques tels que nous les connaissons. Un autre problème résulte du volume très considérable du droit à reprendre : celui-ci se compose en tout de 1'503 actes (954 "actes de base", 549 "actes de modifications"); selon une répartition formelle en droit, il s'agit de 576 directives, 68 règlements, 99 décisions et 211 actes juridiques divers. Il en résulte un total d'environ 16'000 pages dans chaque langue.

Les actes juridiques de l'acquis qu'il convient de reprendre avec l'accord EEE sont répertoriés par leurs titres dans les annexes de l'accord EEE, avec des références à la feuille officielle de la CE correspondante (méthode de référence).

La manière dont les actes juridiques de l'acquis doivent être publiés est l'affaire de chaque Etat partie à l'accord EEE et se détermine dès lors par les prescriptions de publication de droit interne.

En Suisse, la publication des actes juridiques est prévue dans la loi du 21 mars 1986 sur les publications<sup>586)</sup> et dans l'ordonnance du 15 avril 1987 sur les publications<sup>587)</sup>. Nous partons de l'idée que les actes juridiques de l'acquis doivent être publiés dans le recueil des lois en nous fondant sur les publications prévues à l'article 2 de ladite loi (en particulier, article 2 lettre b de ladite loi). La possibilité de ne publier les actes juridiques de l'EEE qu'avec un titre et un renvoi, au sens de l'article 4 de la loi sur les publications, n'entre pas en considération, motif pris des conditions strictes posées à ce type de publication.

Nous prévoyons par conséquent de publier les actes juridiques de l'acquis dans un recueil juridique spécial (recueil de droit de l'EEE), en marge du RO et du RS. A cet égard, des conditions juridiques correspondantes doivent être créées en modifiant la loi sur les publications. Il est également prévu que le nouveau droit de l'EEE sera publié dès l'entrée en vigueur de l'accord EEE dans le recueil juridique de l'EEE, ce qui ne confèrera à cette publication qu'un effet déclaratoire.

Pour ce qui touche le présent message, les textes de l'acquis constitueront une collection de 16 classeurs - séparés du message -. La collection, tirée à 600 exemplaires en tout, peut être commandée auprès de l'Office central fédéral des imprimés et du matériel (OCFIM). Elle peut être consultée au Service de la documentation de l'Assemblée fédérale et à la Chancellerie fédérale. En raison de son gros volume et pour des questions de coût, la collection ne peut en effet pas être automatiquement remise à chaque

---

586) Rs 170.512

587) RS 170.512.1

détenteur de la feuille fédérale ou du tiré à part de ce message. Cette solution correspond à la loi sur les publications, selon laquelle - conformément à l'article 4 mais sans ses conditions restrictives - la publication de textes qui doivent paraître à la feuille fédérale peut être limitée à l'indication de titres et de références<sup>588</sup>). Il est également possible, moyennant paiement, de faire des copies d'extraits du recueil juridique de l'EEE auprès de l'Office central fédéral des imprimés et du matériel.

Le coût de l'établissement du recueil juridique de l'EEE reviendra à environ 1 - 1,5 millions de francs.

### 7.114 Aspects de droit pénal

Ce chapitre doit donner un aperçu général des effets de l'accord EEE sur le droit pénal suisse (droit pénal, droit pénal administratif, droit pénal accessoire) ainsi que des contraintes administratives.

#### a. L'acquis

1. Sur la base de l'article 3 de l'accord EEE, la Suisse est obligée, également dans le domaine du droit pénal, de prendre les mesures propres à assurer l'exécution de l'accord et de s'abstenir de tout ce qui compromet la réalisation des buts de l'accord. Pour le droit communautaire de la CE et le droit propre à l'EEE, il convient de définir le droit pénal en faisant la distinction entre le droit criminel et le droit des sanctions. La doctrine relative au droit communautaire de la CE reconnaît de manière générale les critères suivants pour rattacher des sanctions au droit criminel: légitimation démocratique de la norme, application du droit par un tribunal et norme déduite de la compétence législative en matière pénale en tant qu'aspect de la souveraineté étatique. Malgré leur faculté d'édicter du droit autonome à caractère supranational, la CE ne peut revendiquer aucune compétence pour prévoir des peines à caractère criminel. Il manque avant tout aux Etats membres la conviction d'avoir cédé en partie à la communauté leur compétence législative en matière pénale et d'avoir ainsi renoncé à leur souveraineté. La partie du droit

---

588) Article 14, alinéa 4, de la loi sur les publications

communautaire de la CE qui doit être reprise avec l'acquis ne contient pas de droit criminel. Le droit criminel jouera pourtant un rôle dans le cadre de l'accord EEE dans la mesure où les Etats contractants seront obligés d'appliquer de manière inchangée ou non les dispositions du droit pénal interne ou de créer de nouvelles dispositions pour protéger les biens juridiques propres à l'EEE.

Dans le droit propre à l'EEE, notamment dans le droit de la concurrence, il y a des sanctions telles que des amendes ou des astreintes, qui peuvent être prononcées par la commission de la CE, respectivement par l'Autorité de surveillance AELE contre des personnes physiques et en partie contre des personnes morales. D'après la doctrine dominante en matière de droit communautaire, il ne s'agit pas de droit criminel au sens étroit, mais de conséquences juridiques du droit communautaire, telles que certaines organisations internationales les connaissent aussi. Il convient d'adopter ces sanctions avec l'accord EEE; elles n'ont aucun effet direct sur le droit pénal matériel des Etats contractants.

2. Devoirs conventionnels d'appliquer de manière inchangée les dispositions du droit pénal interne des Etats contractants:
  - 2.1 Pour protéger la procédure contre de fausses déclarations et contre des violations de serments, les statuts des Cours de justice de la Communauté économique européenne (art. 27) et de la Communauté du charbon et de l'acier (art. 28) exigent l'applicabilité sans changement des dispositions correspondantes du droit pénal interne des Etats membres. L'accord EEE prévoit la création d'une Cour AELE. Le statut de cette Cour prévoit à l'art. 26 une disposition analogue pour protéger l'administration de la justice contre de fausses déclarations et contre des violations de serments.
  - 2.2 De l'article 5 du traité CEE (le principe général de solidarité qui lie les Etats membres correspond à l'art. 3 de l'accord EEE), la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) déduit le devoir des Etats membres de prononcer contre des personnes physiques et morales qui portent atteinte aux intérêts financiers de la Communauté (subventions, aides financières, prélèvements ou contributions) les mêmes sanctions

(droit pénal, droit pénal administratif, droit pénal accessoire, contrainte administrative) qui celles dont ils disposent pour protéger leurs intérêts internes analogues<sup>589</sup>).

3. Devoir conventionnel d'appliquer d'une autre manière et d'édicter des dispositions de droit pénal et des contraintes administratives pour protéger les intérêts de l'EEE:

Des règlements et des directives du droit communautaire dérivé, tels qu'ils sont englobés dans l'acquis, prévoient en partie que le droit pénal interne et les contraintes administratives des Etats membres sont repris pour protéger des domaines relevant du droit communautaire. Sur la base de l'acquis<sup>590</sup>, les Etats de l'EEE devront suivre les principes suivants :

- les Etats contractants peuvent, sur la base d'un règlement ou d'une directive, être obligés de pourvoir un domaine assujéti au droit propre à l'EEE de sanctions de n'importe quelle nature (droit pénal, droit pénal administratif, droit pénal accessoire, contrainte administrative);
- même si cela n'est pas prévu expressément dans le droit propre à l'EEE, les Etats contractants doivent, à des conditions déterminées, appliquer le droit pénal et la contrainte administrative pour une réalisation efficace des buts de l'EEE;
- si les Etats contractants cherchent, sur la base d'une obligation expresse ou tacite, à soutenir la réalisation du droit propre à l'EEE par le biais du droit pénal, ils doivent transformer les normes en question pour les introduire dans leur droit interne, c'est-à-dire qu'ils ne peuvent pas simplement se référer au contenu du droit communautaire;
- des violations du droit propre à l'EEE doivent être punies selon des règles matérielles et de procédure analogues à celles qui répriment des

---

589) CJCE, Arrêt du 21 septembre 1989, aff. 68/88. Commission/Grèce, Rec. 1989, p. 2965 ss.

590) CJCE, Arrêt du 21 septembre 1989, ci-dessus; Arrêt du 8 octobre 1987, aff. 80/86, Kolpinghuis Nijmegen, Rec. 1987, p. 3969 ss; Arrêt du 2 février 1977, aff. 50/76, Amsterdam Bulb, Rec. 1977, p. 137 ss

violations de même nature du droit national, en quoi la sanction doit être à chaque fois efficace, proportionnée et dissuasive.

4. Selon la jurisprudence pertinente de la CJCE en matière de droit communautaire et dans le cadre de l'accord EEE, les législations pénales internes des Etats contractants de l'EEE devront remplir les conditions suivantes:

- Le respect de l'interdiction de discrimination (art. 4 accord EEE, art. 7 Traité CEE);
- La concordance matérielle avec le droit propre à l'EEE (c'est-à-dire la non-violation des règlements et des directives ou des libertés contractuelles fondamentales, telles qu'elles découlent de l'accord EEE et de l'acquis communautaire);
- Les Etats contractants sont tenus de prendre au besoin des mesures de droit pénal transitoires, afin d'établir la concordance avec l'acquis communautaire.

b. Conséquences sur le plan fédéral

1. La mise en oeuvre du droit propre à l'EEE et la protection des biens juridiques propres à l'EEE

1.1 La Suisse sera tenue d'appliquer les dispositions internes existantes telles quelles ou modifiées et d'édicter de nouvelles dispositions légales. Il faudra, dans un premier temps, examiner dans quelle mesure le droit propre à l'EEE et la jurisprudence y relative de la CJCE nécessitent expressément une application d'ordre pénal et dans quelle mesure le mode d'application demeure l'affaire des Etats contractants. Si, pour appliquer le droit propre à l'EEE, il est nécessaire de recourir à des sanctions pénales ou à des contraintes administratives, il faudra, dans un deuxième temps, se poser la question de savoir si le droit suisse, compte tenu des adaptations et des mesures de transformation requises par le droit propre à l'EEE, répond aux critères requis pour une application efficace.

Avant d'examiner l'applicabilité des règles de droit pénal international ou des règles d'interprétation relevant du droit pénal, il convient d'examiner à titre préalable si une disposition pénale recouvre tant les biens juridiques nationaux que les biens juridiques étrangers.

Les intérêts étrangers et nationaux sont en général protégés par des dispositions qui ont pour objet un bien juridique individuel tel que la vie, l'intégrité corporelle, la liberté, l'honneur et le patrimoine. L'assimilation de ces biens juridiques étrangers et nationaux sous l'angle de la protection par le droit pénal est actuellement un principe général de droit contraignant et reconnu par le droit des gens<sup>591</sup>).

En général, seuls les biens juridiques nationaux sont protégés par des dispositions qui ont pour objet les intérêts d'ordre politique et souverain ainsi que ceux relevant du droit administratif, procédural, civil ou fiscal.

L'intégration de biens juridiques étrangers dans le domaine protégé par le droit pénal suisse peut reposer sur une disposition expresse. On peut citer comme exemple dans le domaine des titres, l'article 255 CPS, l'article 15 chiffre 2 et l'article 16 chiffre 2 du droit pénal administratif.

Il est possible de créer par une convention de droit public des biens juridiques protégés à l'échelon international. Il s'agit de cas d'application du principe de l'universalité du droit de punir, lorsque l'application du droit ne dépend pas de la réciprocité législative. Dans le cadre de l'accord EEE, il conviendrait le cas échéant, de créer une compétence élargie à l'EEE.

- 1.2 Dans la mesure où la Suisse est tenue de garantir une protection pénale également à l'égard des biens juridiques d'une organisation internationale telle que l'EEE, par le biais de dispositions protégeant uniquement des biens juridiques nationaux, il sera inévitable de procéder à des modifications législatives. L'obligation de procéder à ces modifications découle tant de l'ordre juridique suisse que du droit propre à l'EEE.

---

591) Art. 38, 1er al. statut de la Cour internationale de justice RS 0.193.501

En ce qui concerne le droit pénal suisse, il convient de respecter strictement le principe de la légalité découlant, selon le Tribunal fédéral, de l'article 4 Constitution fédérale et tel qu'il est prévu à l'article 1 CPS. Ce principe s'étend également au droit pénal administratif et au droit pénal accessoire. Compte tenu de ce principe, il n'est que partiellement possible de prévoir, dans le droit pénal suisse, des règles générales qui rendraient des dispositions du droit pénal suisse applicables sans exception à des biens juridiques propres à l'EEE.

En ce qui concerne le droit découlant de l'accord EEE, il convient de distinguer entre les règles directement applicables et celles qui ne sont pas directement applicables. Les autorités législatives suisses doivent adapter le droit interne au droit propre à l'EEE directement applicable et transformer en droit interne le droit propre à l'EEE qui n'est pas directement applicable. Selon la jurisprudence de la CJCE, une directive ne peut pas en tant que telle servir de base pour la punissabilité d'un sujet de droit pris individuellement; sinon le principe de la sécurité du droit et de la non-rétroactivité seraient violés. Les dispositions d'une telle directive ne peuvent en principe pas être invoquées contre un individu<sup>592</sup>).

Pour mettre en oeuvre le droit propre à l'EEE, il est possible, à certaines conditions, de recourir à l'article 292 CPS qui fait office de blanc-seing en la matière: Premièrement, une décision munie de la sanction de l'article 292 CPS doit être basée sur du droit propre à l'EEE directement applicable ou sur du droit interne. Tant que la décision n'a pas été soumise à un jugement administratif, sa légalité doit être examinée par le juge pénal. Deuxièmement, ni le droit propre à l'EEE ni la jurisprudence pertinente n'exigent d'un Etat contractant qu'il crée de propres dispositions pour la mise en oeuvre du droit propre à l'EEE. Enfin, une décision munie de la sanction de l'article 292 CPS, devrait garantir une application du droit propre à l'EEE aussi efficace que celle du droit national.

---

592) CJCE; Arrêt du 11 juin 1987, Pretore di Salò, aff. 14/86, Rec. 1987, p. 2545, ainsi que arrêt du 8 octobre 1987, Kolpinghuis Nijmegen, aff. 80/86, Rec. 1987, p. 3669 ss.

- 1.3 L'applicabilité des dispositions relatives aux crimes ou délits contre l'administration de la justice prévus dans le CPS (en particulier les art. 306 et 307 CPS) nécessite un réajustement du droit suisse, afin qu'une violation de l'administration de la justice devant la Cour AELE tombe sous le coup des dispositions pénales suisses.

En outre, il faudra revoir si, et sous quelle forme les articles 320 et 321 CPS sanctionnant les violations du secret de fonction et du secret professionnel sont applicables pour satisfaire à l'exigence de l'article 122 de l'accord EEE.

En ce qui concerne le droit pénal accessoire et la contrainte administrative, il convient d'examiner, dans chaque domaine concerné, de quelle manière le droit propre à l'EEE sera mis en oeuvre et si les dispositions pénales et les contraintes administratives existantes garantissent cette mise en oeuvre.

## 2. Compatibilité du droit pénal suisse et du droit propre à l'EEE

La compétence suisse d'arrêter des dispositions de droit pénal peut être restreinte par le droit propre à l'EEE. Le droit pénal ne peut, en particulier, avoir pour conséquence de compromettre ou de porter atteinte aux libertés fondamentales consacrées par l'accord.

Il convient d'examiner la possibilité d'interpréter les articles 271 et 273 du CPS de manière restrictive. A ce propos, l'article 271 CPS présuppose que l'auteur ait agi "sans y être autorisé, pour un Etat étranger"; l'article 273 CPS implique que l'auteur ait "cherché à découvrir un secret pour le rendre accessible à un organisme officiel étranger". Dans l'interprétation de ces dispositions pénales, les engagements de la Suisse découlant du droit public international doivent être pris en considération. Dans la mesure où une telle interprétation est exigée, une interprétation conforme à l'accord EEE aura, en principe, pour résultat que pour un comportement donné, les éléments matériels de l'infraction ne sont pas réunis. Par ailleurs, à supposer que l'on ne se rallie pas à cette interprétation, on peut considérer tel comportement comme remplissant toutes les conditions du fait justificatif. Pour le cas où l'article 271 ou

l'article 273 CPS entre en contradiction avec le droit propre à l'EEE, et que cette incompatibilité ne puisse être écartée par une interprétation conforme à l'accord, les autorités chargées de l'application du droit n'appliqueront pas les dispositions nationales, puisque le droit propre à l'EEE prévaut sur le droit interne. (Les suites, en ce qui concerne le droit de la concurrence, sont exposées au chiffre 7.82, "Règles applicables aux entreprises, b. Conséquences sur le plan de la Confédération. En ce qui concerne la prééminence du droit propre à l'EEE: cf. le chapitre V.)

### 3. Protection des intérêts de la Suisse

La Suisse devra renoncer à plusieurs dispositions de protection et de contrôle, en corrélation avec la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux. Pour protéger et pour faire valoir les intérêts suisses, de nouvelles dispositions pénales et contraintes administratives devront être envisagées, le cas échéant.

#### c. Conséquences sur le plan cantonal

A l'instar de la Confédération, les cantons devront examiner si, et dans quelle mesure, leur droit pénal doit être réajusté.

**Esquisse de la structure institutionnelle de l'EEE** (avec références aux ch. du message)

<b>Fonctions</b>	<b>Etats de l'AELE</b>	<b>EEE</b>	<b>CE</b>
Orientations générales de l'EEE	Gouvernements des Etats de l'AELE	Conseil de l'EEE ch. 822	Conseil des CE
Gestion de l'EEE (coordination des positions, échanges d'informations, consultations)	Comité permanent des Etats de l'AELE ch. 104	Comité mixte de l'EEE ch. 822	Commission et Conseil des CE
Processus décisionnel conduisant à de nouvelles règles EEE	Comité permanent des Etats de l'AELE, Gouvernements et législateurs des Etats de l'AELE	Comité mixte de l'EEE ch. 822	Commission et Conseil des CE
Surveillance de type juridique	Organes d'application du droit des Etats de l'AELE Autorité de surveillance AELE ch. 102	_____	Commission des CE
Contrôle juridictionnel	Juridictions des Etats de l'AELE Cour AELE ch. 103	_____	Cour de justice des CE
Surveillance de type politique	Comité permanent des Etats de l'AELE ch. 104	Comité mixte et Conseil de l'EEE ch. 822-823	Commission et Conseil des CE
Règlement des différends - juridique	Cour AELE ch. 103	Arbitrage exclusivement sur certains différends relatifs aux mesures de sauvegarde (sans les suspensions qui y seraient liées) ch. 845.3	Cour de justice des CE
- politique	Comité permanent des Etats de l'AELE ch. 104	Comité mixte de l'EEE ch. 822	
Coopération parlementaire	Comité de parlementaires des Etats de l'AELE ch. 105	Comité parlementaire mixte de l'EEE ch. 823	Parlement européen
Coopération entre partenaires économiques et sociaux	Comité consultatif de l'AELE	Comité consultatif de l'EEE ch. 824	Comité économique et social

## **8**            **Commentaire des dispositions institutionnelles de l'accord (art. 89-114)**

### **8.1**          **Remarques générales**

Les dispositions institutionnelles de l'accord sont particulièrement complexes parce qu'elles sont le fruit de négociations difficiles pour préserver tant l'autonomie de décision des parties (ch. 8.31) que l'homogénéité de l'EEE (ch. 8.451).

Plusieurs schémas ont été introduits dans ce chapitre pour en faciliter la compréhension. Un premier tableau esquisse la structure institutionnelle de l'EEE en indiquant les références aux parties du message où les organes sont décrits. Mais c'est surtout la complexité du processus décisionnel qui nécessite d'illustrer celui-ci par quatre schémas (voir le ch. 8.3).

Les commentaires de ce chapitre portant essentiellement sur la septième partie de l'accord (dispositions institutionnelles) et sur les protocoles auxquels ses dispositions renvoient. Les autres dispositions liées aux questions institutionnelles sont commentées dans les chapitres correspondants du message (préambule, objectifs et principes, ch. 6; dispositions générales et finales, ch. 9).

Les principales caractéristiques institutionnelles de l'Accord EEE ont été définies dans les déclarations communes des 19 décembre 1990 et 14 mai 1991 des ministres des Etats membres et la Commission des CE d'une part, et des ministres des Etats de l'AELE d'autre part (FF 1991 I 438, FF 1992 I 1145). A ce sujet, pour éviter des répétitions, il convient de se référer à l'historique des négociations sous ch. 2.5, 2.6 et 8.4.

La structure institutionnelle de l'Accord EEE reflète sa nature d'accord fondé sur l'article 238 CEE "créant une association caractérisée par des droits et obligations réciproques, des actions en commun et des procédures particulières". Par l'Accord EEE, la Communauté associe les Etats de l'AELE à son marché intérieur au sein duquel, notamment, les opérateurs économiques communautaires et des Etats de l'AELE jouissent des mêmes droits et obligations. Du point de vue institutionnel, il y a un associant - la Commu-

nauté - dont le rôle directeur est inéluctable et des associés - les pays de l'AELE - qui ne peuvent évidemment pas bénéficier des mêmes droits que les Etats membres de la CE.

En l'espèce, il s'agit d'une association privilégiée puisque la Communauté a, pour la première fois dans son histoire, offert à des pays non membres - les pays de l'AELE - un processus continu d'information et de consultation dans le cadre de la préparation des règles communautaires pertinentes pour l'EEE (art. 99). Les experts des Etats de l'AELE seront consultés par la Commission au même titre que les experts des Etats membres de la CE lors de l'élaboration des propositions qu'elle soumettra aux comités qui l'assistent dans l'exercice de ses pouvoirs exécutifs (art. 100). S'agissant de comités d'autres types, les experts des Etats de l'AELE seront associés à leurs travaux lorsque le bon fonctionnement de l'accord le requerra ou lorsque ces comités gèrent des programmes auxquels les Etats de l'AELE participent financièrement (art. 81 et 101). Chaque Etat de l'AELE dispose également d'un droit d'évocation qui lui permet de soumettre en tous temps ses difficultés au Comité mixte ou au Conseil de l'EEE (art. 5, 89 et 92). Enfin, les Etats de l'AELE ont réussi à sauvegarder l'accomplissement de leur procédures internes dans le processus décisionnel de l'EEE (art. 103).

L'appréciation générale des aspects institutionnels de l'Accord EEE a été présentée sous ch. 4.13.

## **8.2 La structure de l'association (art. 89-96)**

### **8.21 Le Conseil de l'EEE (art. 89-91)**

La clé de voûte de l'EEE est constituée par le Conseil de l'EEE composé d'un membre du gouvernement de chaque Etat de l'AELE, des membres du Conseil des CE et de membres de la Commission des CE. C'est à ce niveau - politique - que sont définies les orientations générales de l'EEE à l'intention du Comité mixte de l'EEE, organe décisionnel et de gestion de l'accord. Le Conseil ne prendra donc que des décisions de type politique (sous réserve de l'adoption de son règlement intérieur, art. 89 par. 3), par exemple pour préparer une modification de l'accord. La décision formelle de modifier l'accord appartiendra aux parties contractantes elles-mêmes ou, s'agissant de

ses annexes et de certains de ses protocoles, au Comité mixte de l'EEE, le cas échéant sous réserve de l'accomplissement de procédures constitutionnelles internes (art. 98 et 103).

Les représentants des Etats de l'AELE peuvent s'exprimer individuellement au sein du Conseil de l'EEE sauf lorsque celui-ci prend une décision. Toute décision doit être prise d'un commun accord entre la Communauté, d'une part, et des Etats de l'AELE s'exprimant d'une seule voix, d'autre part (procès-verbal agréé des négociations, ad art. 90). Chaque partie contractante dispose d'un droit de veto. Suivant les sujets qu'il a à traiter, le Conseil de l'EEE sera composé, par exemple, des ministres des affaires étrangères, de l'économie, des transports ou de la santé. A tour de rôle, semestriellement, un ministre d'un Etat de l'AELE ou un membre du Conseil des CE exercera la présidence du Conseil de l'EEE. Celui-ci se réunit au minimum deux fois par an et, de plus, lorsqu'une partie contractante fait usage de son droit d'évocation (art. 89 par. 2 et art. 5, voir ch. 6.234) ou lorsque les circonstances l'exigent. Au besoin, le Conseil pourra constituer des groupes de travail. Toutes ces règles seront précisées dans le règlement intérieur que le Conseil se donnera (art. 89 par. 3 et procès-verbal agréé des négociations, ad art. 91).

## **8.22 Le Comité mixte de l'EEE (art. 92 - 94)**

La responsabilité générale de la mise en oeuvre et du fonctionnement effectif de l'accord appartient tant aux parties contractantes elles-mêmes qu'au Comité mixte de l'EEE pour lesquelles il est le forum de consultations, d'échanges de vues et d'informations. Le Comité mixte est l'organe de gestion de l'accord. Il prend toutes les décisions que l'accord place dans sa compétence et il les adopte de la même manière que le Conseil de l'EEE. Sur la base des seules dispositions institutionnelles de l'accord, il s'agit notamment:

de modifier les annexes et certains protocoles de l'accord (art. 98);

de traiter les difficultés évoquées par les parties (art. 92 par. 2);

d'examiner toute possibilité propre à préserver le bon fonctionnement de l'accord (art. 102 par. 4 et 111 par. 2);

de déterminer les parties des annexes de l'accord directement affectées par un nouvel acte communautaire (art. 102 par. 2);

de rechercher toute solution permettant de lever une suspension (art. 102 par. 5);

de décider des ajustements rendus nécessaires par une suspension (art. 102 par. 6);

de régler les différends (art. 111).

Chaque partie contractante dispose d'un droit de veto puisque les décisions sont prises d'un commun accord entre la Communauté, d'une part, et les Etats de l'AELE s'exprimant d'une seule voix, d'autre part. Si un Etat de l'AELE fait obstacle à une décision du Comité mixte, il n'y aura pas de décision du tout au niveau de l'EEE. La procédure décisionnelle qui vise à modifier les annexes et certains protocoles de l'accord est traitée sous ch. 83.

Le Comité mixte est composé de hauts fonctionnaires ou de spécialistes représentant des parties contractantes. La Communauté sera représentée au Comité mixte par la Commission, les Etats membres de la CE y assistant en tant qu'observateurs. Les Etats de l'AELE pourront s'y exprimer individuellement mais ils s'exprimeront d'une seule voix lors de la prise de décisions. La présidence semestrielle du Comité mixte sera exercée alternativement par un représentant d'un des Etats de l'AELE et par un haut fonctionnaire de la Commission des CE. Le Comité mixte se réunira au moins une fois par mois et chaque fois qu'une partie contractante le demandera. Pour l'assister dans l'accomplissement de ses tâches, le Comité mixte pourra constituer des sous-comités et groupes de travail, dont il définira la composition et le fonctionnement dans son règlement intérieur. Chaque année, le Comité mixte publiera un rapport sur le fonctionnement et l'évolution de l'accord.

### **8.23 La coopération parlementaire (art. 95)**

L'accord institue un Comité parlementaire mixte de l'EEE pour renforcer les liens entre le Parlement européen et les parlements des Etats de l'AELE. Le comité comptera soixante-six membres dont une moitié sera désignée par le

Parlement européen et l'autre moitié par les parlements des Etats de l'AELE. Les parlements autrichien, suédois et suisse désigneront chacun six membres, les parlements finlandais et norvégien chacun cinq membres, les parlements islandais et liechtensteinois respectivement trois et deux membres.

Le Comité parlementaire mixte ne sera pas directement impliqué dans le processus décisionnel de l'EEE. En effet, dans l'EEE, il n'y a pas de transfert de compétences législatives des parties contractantes à un organe international, contrairement à la situation dans la Communauté: Les parlements des Etats de l'AELE (en Suisse, de surcroît le peuple) conserveront leurs compétences, ce qui leur permettra d'assurer - au niveau national - le contrôle démocratique du processus conduisant à de nouvelles règles EEE. Quant au contrôle démocratique de l'EEE en tant que tel, le Comité parlementaire mixte pourra l'exercer par le biais de rapports ou de résolutions. Il pourra s'exprimer notamment sur le rapport annuel du Comité mixte sur le fonctionnement et l'évolution de l'accord. Il pourra aussi inviter le Président du Conseil de l'EEE à venir s'exprimer devant lui.

Le Comité se réunira au moins deux fois par an, alternativement dans la Communauté et dans un Etat de l'AELE. La présidence du comité sera exercée pour la durée d'un an, alternativement par un membre du Parlement européen et par un membre du parlement d'un Etat de l'AELE. Ces précisions figurent dans le Statut du comité (Protocole 36 de l'accord).

Par un accord spécifique signé lors de la conférence ministérielle AELE à Reykjavik le 20 mai 1992, il est institué un Comité de parlementaires des Etats de l'AELE composé des membres AELE du Comité parlementaire mixte de l'EEE. Ce nouvel organe aura des fonctions consultatives dans la structure AELE établie aux fins de l'EEE. Il pourra adresser des recommandations ou résolutions au Comité permanent des Etats de l'AELE (voir ch. 10.4) sur toutes les questions relatives au fonctionnement et à l'évolution de l'Accord EEE.

## **8.24 La coopération entre les partenaires économiques et sociaux**

Les parties contractantes instituent un Comité consultatif de l'EEE composé d'un nombre égal de membres du Comité économique et social de la CE

# PROCESSUS DE

**COMMUNAUTE  
EUROPENNE**

**ESPACE  
ECONOMIQUE EUROPEEN**

P  
R  
E  
P  
A  
R  
A  
T  
O  
I  
R  
E

Experts de la  
Commission CE  
et des Etats membres

Commentaires au stade des travaux préliminaires  
de la Commission

Proposition  
Commission CE

Projet de règles dans un domaine couvert par l'Accord EEE

Conseil CE  
(Coreper)

Parlement e.

C. éco./soc.

Commission CE  
Modifications éventuelles

Processus  
continu  
d'échange  
d'informations  
et de  
consultations

\* Conseil CE  
position commune

\* Parlement europ.  
2ème lecture

\* Commission CE  
Modifications éventuelles

Comité  
mixte  
EEE

A  
SF  
ISL  
FL  
N  
S  
CH

N  
E  
G  
O  
C  
I  
A  
T  
O  
I  
R  
E

Décision CE  
Conseil CE

DECISION EEE

par consensus entre la  
Communauté, d'une part, et  
les Etats de l'ABLE, d'autre part

D  
E  
C  
I  
S  
I  
O  
N  
S

\* seulement dans la  
procédure dite de  
coopération

# DECISION DANS L'EEE

ETATS DE  
L'ASSOCIATION EUROPEENNE  
DE LIBRE-ECHANGE

SUISSE

Experts des  
Etats de  
l'AELE

Experts suisses

Bureau de l'intégration  
Offices compétents

Bureau de l'intégration  
Offices compétents

- Préparation des directives de négociation
- Préparation des projets de règles suisses, en particulier lorsque celles-ci doivent entrer en vigueur en même temps que la décision EEE
- Consultations
  - Parlement (voir le projet d'art. 47 bis a LRC) si celui-ci est compétent dans le domaine concerné
  - cantons si ceux-ci sont concernés par la décision EEE
  - milieux intéressés
- Préparation du message au Parlement (si celui-ci est compétent) concernant la décision EEE et les règles suisses y relatives lorsque celles-ci doivent entrer en vigueur en même temps que la décision EEE.

- Approbation par le Parlement (si celui-ci est compétent) de la décision du Comité mixte EEE et des règles suisses y relatives lorsque celles-ci doivent entrer en vigueur en même temps que la décision EEE.
- Procédures référendaires éventuelles selon les par. 3/4 (référendum sur la décision EEE) et 2 (référendum législatif) de l'art. 89 Cst.

- Préparation du message au Parlement relatif aux règles suisses qui mettent en oeuvre les décisions EEE dont l'entrée en vigueur n'est pas immédiate.
- Adoption par le Parlement des règles suisses de mise en oeuvre
- Référendum législatif éventuel selon l'art. 89 par. 2 Cst.

Comité  
permanent  
des Etats de  
l'AELE

Etats de  
l'AELE

Procédures  
internes selon  
les compétences  
respectives des  
autorités  
exécutives ou  
législatives

Consultations entre  
Etats de l'AELE

Décisions des Etats de l'AELE

Procédures législatives et référendaires  
éventuelles concernant l'approbation ou  
la mise en oeuvre de la décision EEE

Schéma 2:Phase initiale du processus de décision EEE (processus continu d'information et de consultation)

<p>Dès que la <u>Commission</u> des CE <u>élabore</u> des règles dans un domaine couvert par l'accord, elle <u>consulte</u> informellement les <u>experts des Etats de l'AELE</u>.</p> <p>Art. 99 § 1</p>	<p>→ Lorsque la <u>Commission transmet sa proposition</u> au Conseil des CE, elle en donne <u>copie aux Etats de l'AELE</u>. Chacun de ceux-ci peut demander un <u>échange de vues</u> sur la proposition au sein du Comité mixte.</p> <p>Art. 99 § 2</p>	<p>→ Dans un processus continu d'information et de consultation, <u>les Etats de l'AELE et la CE au sein du Comité mixte traitent de la proposition</u> aux divers moments importants de la procédure précédant la décision du Conseil des CE.</p> <p>Art. 99 § 3</p>	<p>→ <u>Schéma 3 ou 4</u> selon que la décision à prendre relève de la compétence des gouvernements ou des législateurs des Etats de l'AELE.</p>
---	---	---	--

Les Parties contractantes coopèrent de bonne foi au cours de la phase d'information et de consultation afin de faciliter, à la fin du processus, la prise de décision au sein du Comité mixte.

Art. 3 et 99 § 4

Les Parties contractantes s'efforcent de parvenir à un accord sur les questions pertinentes pour l'EEE. Le Comité mixte s'efforce, en particulier, de trouver une solution mutuellement acceptable lorsqu'un problème sérieux se pose dans les domaines qui relèvent, dans les Etats de l'AELE, de la compétence du législateur.

Art. 102 § 3, (schéma 4)

Si un Etat de l'AELE considère que le projet d'acte communautaire pertinent pour l'EEE lui pose des difficultés, il peut demander que le problème soit traité par le Comité mixte de l'EEE, voire par le Conseil de l'EEE (droit d'évocation).

Art. 89 § 2, 92 § 2, (schéma 3 ou 4)

Le Comité mixte de l'EEE examine toute possibilité pour préserver le bon fonctionnement de l'Accord EEE et prend toute décision nécessaire à cet effet. Il peut, par exemple, reconnaître l'équivalence des législations de toutes les Parties contractantes.

Art. 102 § 4, (schéma 3 ou 4).

### Schéma 3:

#### Phase finale du processus de décision EEE lorsque la prise de décision et sa mise en oeuvre relève de la compétence des gouvernements des Etats de l'AELE

##### A. Situation ordinaire (pas de difficultés prévisibles)

A l'issue d'un processus continu d'information et de consultation des Etats de l'AELE sur un projet d'acte communautaire pertinent pour l'EEE, la CE adopte cet acte et en informe les Etats de l'AELE.  
Art. 99, 100, 102 § 1

→ D'un commun accord entre la CE et tous les Etats de l'AELE, le Comité mixte de l'EEE prend une décision qui reprend cet acte en tant que nouvelles règles EEE.  
Art. 93 § 2 et 102 § 1, 3

→ Les gouvernements des Etats de l'AELE adoptent les mesures nécessaires, le cas échéant, pour la mise en oeuvre des nouvelles règles EEE.  
Art. 104

→ Entrée en vigueur des nouvelles règles EEE à la date convenue par le Comité mixte.  
Art. 104

##### B. Situation exceptionnelle (difficultés à résoudre, cette procédure s'applique également dans le schéma 4)

Si un Etat de l'AELE considère que le projet d'acte lui pose des difficultés, il peut demander que le problème soit traité par le Comité mixte de l'EEE, voire par le Conseil de l'EEE (droit d'évocation).  
Art. 89 § 2, 92 § 2 et 102 § 3

→ Si un Etat de l'AELE s'oppose à la reprise d'un acte communautaire en tant que règle de l'EEE, le Comité mixte de l'EEE détermine quelles sont les parties des annexes de l'Accord EEE directement affectées par le nouvel acte communautaire en vue de leur éventuelle suspension.  
Art. 102 § 2

→ Le Comité mixte de l'EEE examine toute possibilité pour préserver le bon fonctionnement de l'Accord EEE et prend toute décision nécessaire à cet effet. Il peut, par exemple, reconnaître l'équivalence des législations de toutes les Parties contractantes.  
Art. 102 § 4

→ Au plus tôt douze mois après que le Comité mixte de l'EEE a été saisi de l'acte communautaire à reprendre, les règles EEE (annexes) directement affectées par cet acte, telles que déterminées par le Comité mixte, sont automatiquement suspendues pour toutes les Parties contractantes.  
Art. 102 § 5

→ La suspension ne peut pas prendre effet avant que l'acte communautaire ait été mis en oeuvre dans la CE. Le Comité mixte de l'EEE doit rechercher toute solution permettant de lever la suspension dès que possible.  
Art. 102 § 5, 6

**Schéma 4:****Phase finale du processus de décision EEE lorsque la décision nécessite l'approbation des législateurs nationaux des Etats de l'AELE****A. Situation ordinaire** (pas de difficultés prévisibles)

A l'issue d'un processus continu d'information et de consultation des Etats de l'AELE sur un projet d'acte communautaire pertinent pour l'EEE, la CE adopte cet acte et en informe les Etats de l'AELE.

Art. 99, 100, 102 § 1

→ D'un commun accord entre la CE et tous les Etats de l'AELE, le Comité mixte de l'EEE prend une décision qui reprend cet acte - sous réserve de l'approbation des législateurs compétents - en tant que nouvelles règles EEE.

Art. 93 § 2, 102 § 1 et 103

→ Approbation par les parlements (et par le peuple, en Suisse, en cas de référendum sur les traités) de la décision du Comité mixte et adoption, le cas échéant, des lois pour la mise en oeuvre des nouvelles règles EEE.

Art. 103 § 1 et 104

→ Le cas échéant, en Suisse, acceptation des lois de mise en oeuvre des règles EEE par le peuple (référendum législatif):

→ Entrée en vigueur des nouvelles règles EEE à la date convenue par le Comité mixte de l'EEE. Art. 103 § 1

→ Si une approbation fait défaut à l'expiration d'un délai de six mois après la décision du Comité mixte.

→ Si aucune partie ne s'oppose à l'application provisoire de la décision du Comité mixte.

→ Application provisoire des nouvelles règles EEE jusqu'à obtention de toutes les approbations. Art. 103 § 2

**B. Situation exceptionnelle** (difficultés à résoudre)

Le Comité mixte de l'EEE s'efforce de trouver une solution mutuellement acceptable lorsqu'un problème sérieux se pose dans les domaines qui relèvent, dans les Etats de l'AELE, de la compétence du législateur.

Art. 102 § 3

voir cette même rubrique du schéma 3 qui s'applique aussi bien lorsque la décision relève de la compétence des législateurs que lorsqu'elle relève de la compétence des gouvernements.

→ Si une partie notifie son opposition à l'application provisoire de la décision.

→ Si une partie notifie l'échec d'une procédure d'approbation (refus du Parlement ou, en Suisse, refus du peuple lors d'un référendum en matière de traités internationaux (art. 89 al. 3c ou 4 Cst.))

→ Un mois après la notification, les règles EEE directement affectées par le nouvel acte communautaire - telles que déterminées par le Comité mixte - sont automatiquement mais provisoirement suspendues pour toutes les Parties contractantes. Art. 103 § 2

→ La suspension ne peut pas prendre effet avant que l'acte communautaire ait été mis en oeuvre dans la CE. Le Comité mixte de l'EEE doit rechercher toute solution permettant de lever la suspension dès que possible. Art. 102 § 5, 6 et 103 § 2

d'une part, et de membres du Comité consultatif de l'AELE, d'autre part. Ces comités réunissent des représentants de l'industrie, du commerce, des syndicats et autres secteurs de l'économie. Le comité AELE existe depuis 1961 et il entretient des contacts réguliers avec son homologue communautaire depuis 1980. Le Comité consultatif de l'EEE a pour objectif de renforcer cette coopération entre partenaires sociaux afin de mieux faire connaître l'interdépendance croissante des économies des parties contractantes. Le comité peut exprimer ses vues sous forme de rapports ou de résolutions.

### **8.3 La procédure décisionnelle (art. 97 - 104)**

Le processus de décision de l'EEE est complexe parce qu'il doit nécessairement se greffer sur le processus législatif communautaire qui est à l'origine de la presque totalité des règles EEE. Les Etats de l'AELE seront désormais associés au processus décisionnel communautaire dans les domaines couverts par l'Accord EEE. Quatre schémas présentent le processus de décision dans l'EEE. Le schéma 1 offre une vue générale des procédures dans la Communauté, dans l'EEE, et dans les Etats de l'AELE, en particulier en Suisse. Le schéma 2 décrit la phase initiale du processus alors que les schémas 3 et 4 décrivent la phase finale de ce processus en distinguant selon que la décision à prendre relève de la compétence des gouvernements ou des législateurs des Etats de l'AELE. Les explications relatives à ces schémas se référeront à des situations concrètes hypothétiques.

#### **8.31 L'autonomie de décision des parties (art. 97)**

La première disposition de ce chapitre - comme le dernier considérant du préambule - reflète une préoccupation majeure des parties contractantes. Celles-ci ont tenu à préserver dans toute la mesure du possible leur autonomie de décision dans le respect du droit international et de l'Accord EEE en particulier. Chaque Etat de l'AELE - de même que la Communauté - peut ainsi modifier sa législation interne dans les domaines couverts par l'accord, après en avoir informé les autres parties contractantes, pour autant que les nouvelles règles respectent le principe de la non-discrimination (art. 4 de l'accord, ch. 6.233) et ne portent pas atteinte au bon fonctionnement de l'accord, selon l'appréciation qu'en fera le Comité mixte de l'EEE (art. 97).

En ce qui concerne le second tiret de l'article 97, il ne vise que des procédures communautaires, garantissant seulement l'autonomie de décision de la Communauté.

La sauvegarde de l'autonomie de décision de chacune des parties contractantes résulte du fait que celles-ci ne transfèrent aucune compétence législative à un organe de l'EEE. Ce sont les parties contractantes elles-mêmes qui - réunies au sein du Comité mixte de l'EEE - peuvent décider d'un commun accord de modifier certaines règles de l'EEE. Il suffit qu'une seule partie contractante s'oppose à une décision pour qu'il n'y ait pas de décision EEE (ch. 8.22). D'autre part, lors d'une décision du Comité mixte, chaque partie contractante peut réserver l'accomplissement de ses procédures constitutionnelles. Ce droit, établi par l'article 103 de l'accord, est d'une valeur essentielle pour la Suisse puisqu'il permet de sauvegarder les prérogatives du parlement et du peuple.

Compte tenu du fait que les règles EEE sont presque toutes reprises du droit communautaire, les articles 99 à 102 de l'accord traitent de l'association des Etats de l'AELE au processus de décision communautaire dans les domaines couverts par l'Accord EEE. Les modalités de cette association ne sont pas réglées de façon détaillée dans l'accord. Il est raisonnable de penser que la Communauté fera preuve de souplesse à cet égard. En effet, elle devra tenir compte, d'une manière ou d'une autre, des préoccupations importantes des Etats de l'AELE, faute de quoi ceux-ci ne pourront pas accepter d'étendre à l'EEE les nouvelles règles communautaires : l'homogénéité de l'EEE en ferait les frais, la libre circulation ne fonctionnerait plus de sorte que toutes les parties contractantes en seraient pénalisées.

### **8.32 La phase initiale du processus de décision EEE (schémas 1 et 2)**

Par un exemple concret, on illustrera le fonctionnement de la procédure décisionnelle EEE. Supposons que l'Accord EEE soit entré en vigueur au premier semestre de 1993. Par hypothèse, la Commission des CE considère que l'ouverture des marchés publics à la concurrence n'est pas suffisamment réalisée. Au printemps 1994, elle envisage donc de renforcer les règles matérielles et procédurales en vigueur. Ces règles communautaires sont également des règles EEE. Il est hautement souhaitable de maintenir l'homo-

généité de l'EEE par un développement des règles EEE parallèlement au développement des règles communautaires.

Dans une phase dite préparatoire, la Commission des CE qui est le seul organe communautaire habilité à faire des propositions législatives, consulte des experts des Etats membres de la CE et des Etats de l'AELE (art. 99 par. 1). Ceux-ci sont consultés à titre personnel. Les experts communautaires sont choisis par la Commission alors que les Etats de l'AELE désignent leurs propres experts. Le critère de sélection est l'expertise dans le domaine concerné. Les experts expriment leur avis par écrit, voire de vive voix. La Commission est libre de suivre ou non les avis des experts.

Lorsque la Commission a élaboré sa proposition, elle la transmet au Conseil des CE et elle en donne copie aux Etats de l'AELE. A l'initiative de la Suisse, par exemple, le Comité mixte de l'EEE pourrait procéder à un échange de vues préliminaire sur la proposition (art. 99 par. 2). Alors commence une phase que l'on pourrait qualifier de négociatoire. Le Comité des représentants permanents des Etats membres de la Communauté (COREPER) traite de la proposition qui est ensuite transmise au Parlement européen et au Comité économique et social pour avis.

Dans les capitales des Etats de l'AELE, les experts des administrations nationales examinent la proposition de la Commission. Dans certains cas, ces experts avaient déjà connaissance des avant-projets de la Commission. En Suisse, le Parlement - dans la mesure où celui-ci est compétent dans le domaine concerné - est consulté conformément aux nouvelles procédures d'accompagnement parlementaire du processus de négociation de nouvelles règles internationales établies par la loi sur les rapports entre les Conseils (RS 171.11, art. 47 bis a). Les cantons sont également consultés puisqu'ils sont compétents dans le domaine des marchés publics (la consultation aura lieu selon les principes fixés dans l'arrêté fédéral d'approbation). Les consultations s'étendent aussi aux milieux intéressés. Au cours de cette procédure, par hypothèse, certains cantons expriment des réticences quant au renforcement des dispositions de procédure administrative pour donner de nouveaux droits aux soumissionnaires évincés au motif que si la proposition de la Commission était acceptée par le Conseil des CE puis reprise par le Comité mixte de l'EEE, cela nécessiterait le renforcement des juridictions cantonales.

Parallèlement à ces consultations internes dans la Communauté et dans les Etats de l'AELE, ces derniers échangent leurs vues au sein du Comité permanent des Etats de l'AELE (ch. 10.5). Ils coordonnent leurs positions autant que de besoin. Lors des réunions du Comité mixte de l'EEE, les pays de l'AELE peuvent s'exprimer individuellement. En l'espèce, la Suisse souligne les difficultés que les petits cantons rencontreraient si la proposition de la Commission était adoptée telle quelle.

La proposition de la Commission est discutée au sein du Comité mixte - à la demande d'une partie contractante - aux moments importants de la procédure précédant la décision du Conseil des CE (art. 99 par. 3). Il s'agit par exemple du moment où la Commission revoit sa proposition à la lumière des avis du Parlement européen et du Comité économique et social, du moment où le Conseil adopte une position commune dans la procédure de coopération (art. 149 CEE), du moment où la Commission réexamine sa proposition après la seconde lecture du Parlement européen.

### **8.33 La phase finale du processus de décision EEE (schémas 1, 3 et 4)**

Supposons que les préoccupations de la Suisse aient été bien comprises au sein du Comité mixte et que la Commission ait accepté d'en tenir compte partiellement en modifiant sa proposition initiale. La proposition modifiée traverse la procédure communautaire sans incident et le Conseil des CE l'adopte. Admettons qu'il s'agisse d'une directive qui entre en vigueur le 20 avril 1995 avec un délai de mise en oeuvre de deux ans dès sa notification, soit jusqu'au 30 avril 1997.

Parallèlement aux discussions qui ont eu lieu au sein du Comité mixte de l'EEE et du Comité permanent des Etats de l'AELE, ces derniers ont poursuivi leurs procédures internes. En Suisse, les cantons et les commissions de politique extérieure ont donné un avis favorable à la reprise de la nouvelle directive communautaire dans l'EEE. Le Conseil des CE a adopté la directive le 20 avril 1995. Le Comité mixte de l'EEE en est saisi le 1er mai 1995. Lors de la réunion du Comité permanent des Etats de l'AELE du 8 mai 1995, on constate que la reprise de la directive communautaire fait l'objet d'un commun accord mais que la décision EEE y relative relève de la compétence des législatifs dans plusieurs Etats de l'AELE. Le 15 mai 1995, le

Comité mixte de l'EEE prend une décision modifiant l'annexe XVI (marchés publics) de l'Accord EEE sous réserve de l'accomplissement des procédures législatives dans certains Etats de l'AELE. Cette décision doit être considérée comme un traité international qui, en l'espèce, conformément à l'article 85 ch. 5 de la Constitution fédérale, doit être soumis à l'approbation du Parlement. En juin 1995, le Conseil fédéral transmet au Parlement le message relatif à l'arrêté fédéral d'approbation de la décision et, dans la mesure du possible, à la loi fédérale qui met en oeuvre la décision EEE. Le Parlement adopte l'arrêté fédéral d'approbation lors de la prochaine session (septembre). Le référendum en matière de traités internationaux n'est pas ouvert parce que les conditions de l'article 89 par. 3 let. c de la Constitution fédérale ne sont pas remplies (la directive ne constitue pas une unification multilatérale du droit, sous réserve d'exceptions). Le 1er octobre 1995, la Suisse notifie au Comité mixte de l'EEE l'approbation de la décision du 15 mai, en application de l'article 103 de l'accord. Au terme de ses débats, le Parlement adopte la loi le 15 mai 1996. Dans les trois mois qui suivent sa promulgation, la loi fait l'objet d'une demande de référendum par 50.000 citoyens qui s'opposent à l'ouverture des marchés publics à la concurrence. Le vote a lieu en mars 1997. Si la loi est acceptée par le peuple, elle entre en vigueur à la date prévue dans la directive, soit le 30 avril 1997.

L'exemple susmentionné portait sur la reprise d'une nouvelle directive communautaire par décision du Comité mixte de l'EEE. A ce jour, la Communauté a toujours privilégié l'instrument de la directive par rapport à celui du règlement. Et les directives prévoient généralement un délai de mise en oeuvre de dix-huit à trente-six mois, ce qui permet au Parlement de travailler selon ses procédures habituelles. Il faut également envisager des circonstances moins favorables: prenons le cas extrême où un règlement communautaire dans un domaine pertinent pour l'EEE devrait entrer immédiatement en vigueur. Tant au sein du Comité mixte de l'EEE que dans les Etats de l'AELE, le projet de règlement communautaire a été longuement discuté et des dispositions ont été prises pour accélérer l'adoption de la décision EEE et son approbation par les législatifs compétents. En Suisse, les Commissions de politique extérieure, notamment, ont été pleinement informées du contenu du futur règlement communautaire. D'autre part, la Communauté est consciente du fait que l'entrée en vigueur de la décision EEE interviendra avec

un retard de six mois du fait des procédures constitutionnelles dans les Etats de l'AELE (art. 103).

Supposons donc que le Conseil des CE adopte - le 30 avril 1995 - un règlement dans un domaine couvert par l'Accord EEE avec entrée en vigueur immédiate. Le Comité mixte de l'EEE prend une décision - le 1er mai 1995, sous réserve de l'accomplissement d'exigences constitutionnelles - par laquelle le règlement communautaire est repris dans l'EEE.

Le 10 mai 1995, le Conseil fédéral soumet au Parlement un message relatif à l'approbation de la décision EEE. Le Parlement adopte l'arrêté fédéral d'approbation le 30 juin 1995. La décision du Comité mixte est sujette au référendum en matière de traités parce que le règlement qu'elle a repris constitue dans le cas d'espèce une unification multilatérale du droit au sens de l'article 89 par. 3 let. c de la Constitution fédérale. Le référendum est demandé dans le délai imparti. Dans ces circonstances - sans doute plutôt exceptionnelles - la Suisse demande au Comité mixte de l'EEE de prolonger de deux mois le délai prévu à l'article 103 afin de permettre l'organisation du vote référendaire.

Les autres parties contractantes acceptent ce report compte tenu du fait qu'une suspension irait à l'encontre du bon fonctionnement de l'accord et qu'il convient de tout mettre en oeuvre pour l'éviter (procès-verbal agréé des négociations, ad art. 111 applicable mutatis mutandis aux articles 102 et 103).

Le référendum a lieu le 1er décembre 1995. Si la décision EEE du 1er mai 1995 est approuvée, elle peut entrer en vigueur au 1er janvier 1996 pour autant que toutes les parties contractantes l'aient approuvé.

Par contre, si la décision EEE était rejetée par le peuple, la Suisse devrait notifier au Comité mixte de l'EEE l'échec de sa procédure d'approbation. Le Comité mixte en tirerait alors les conséquences qui doivent être adaptées aux circonstances du cas d'espèce. La conséquence la plus grave serait la suspension provisoire - pour toutes les parties contractantes - de la partie de l'annexe directement affectée par le nouvel acte communautaire (art. 103 par. 2). C'est le Comité mixte qui doit déterminer le champ d'application de

la suspension (art. 102 par. 2). La suspension provisoire devrait intervenir automatiquement un mois après la notification de l'échec de la procédure d'approbation. Il faut cependant souligner que la suspension ne peut pas prendre effet avant que le nouvel acte communautaire ait été mis en oeuvre par tous les Etats membres de la CE (art. 103 par. 2).

### **8.34 L'association d'experts des Etats de l'AELE aux travaux de comités communautaires (art. 100-101)**

Dans la Communauté, plusieurs milliers de comités d'experts participent à la gestion et au développement de l'acquis communautaire selon des modalités qui varient considérablement d'un type de comité à l'autre. Ces comités garantissent des contacts, des échanges d'information et de vues réguliers entre les services de la Commission et du Conseil des CE et les experts nationaux qu'ils proviennent de l'administration ou des milieux économiques, l'important étant qu'ils soient des praticiens du droit communautaire.

L'Accord EEE distingue trois types de comités communautaires aux fins de déterminer les différents degrés d'association à leurs travaux des experts des Etats de l'AELE. Invoquant son autonomie de décision, la Communauté s'est montrée restrictive dans ces modalités d'association.

La première catégorie de comités est celle visée à l'article 100 de l'accord. Ces comités - de loin les plus nombreux - assistent la Commission des CE dans l'exercice des pouvoirs exécutifs qui lui sont délégués par le Conseil des CE. Il s'agit là d'une activité qualifiée de "comitologie" dans le jargon communautaire. Dans ce cadre, la Commission assure aux experts des Etats de l'AELE la participation la plus large possible, selon les domaines concernés, à la préparation des projets de mesures que la Commission soumettra ultérieurement aux comités. Dans cette phase préparatoire, la Commission consultera les experts des Etats de l'AELE au même titre que les experts des Etats membres de la CE (art. 100 al. 1, voir aussi la déclaration de la Communauté - annexée à l'acte final - relative à cet article, par laquelle elle reconnaît le droit des Etats de l'AELE de désigner leurs propres experts). Lorsque les comités se réuniront - toujours en composition purement communautaire - c'est la Commission qui exposera les vues des experts des Etats de l'AELE. Ceux-ci seront également informés par la Commission des résultats des

délibérations du comité. La valeur des avis des comités peut varier selon le type de "comitologie" en cause. Ces avis peuvent être consultatifs ou contraignants, ils peuvent obliger la Commission à soumettre une affaire au Conseil des CE. Lorsque ce dernier est saisi, la Commission l'informe des vues des experts des Etats de l'AELE (art. 100 al. 2).

La deuxième catégorie de comités est celle visée à l'article 81 let. b de l'accord. On la rappelle ici pour mémoire (voir ch. 7.9). Ce sont les comités qui assistent la Commission dans la gestion ou le développement d'une activité communautaire en dehors du champ des quatre libertés. La participation des experts des Etats de l'AELE dans ces comités doit refléter pleinement la contribution financière que les Etats de l'AELE apportent à ces activités.

L'article 101 de l'accord traite des comités de la troisième catégorie, c'est-à-dire de ceux qui ne sont visés ni par l'article 100 ni par l'article 81. L'association des experts des Etats de l'AELE aux travaux des comités de ce type est requise par le bon fonctionnement de l'accord. Le protocole 37 contient la liste de ces comités. A ce jour, seuls huit comités sont mentionnés mais le Comité mixte pourra compléter cette liste par d'autres comités qui présentent des caractéristiques similaires à celles des huit premiers. Il s'agit, par exemple, des deux comités consultatifs en matière de concurrence (ententes et positions dominantes ainsi que concentrations). La participation des experts des Etats de l'AELE y est indispensable compte tenu du rôle majeur que la Commission des CE jouera en matière de surveillance du bon fonctionnement des règles de concurrence et plus particulièrement dans le contrôle des concentrations (voir ch. 7.8). La Commission administrative pour la sécurité sociale des travailleurs migrants est un autre exemple d'organe au sein duquel la présence d'experts des Etats de l'AELE est indispensable. En effet, dans l'EEE comme dans la CE, les systèmes de sécurité sociale ne sont pas harmonisés mais seulement coordonnés. Il importe donc que les experts nationaux des dix-neuf Etats de l'EEE se rencontrent pour arriver à une coordination effective de systèmes fort complexes et différents. Les autres comités mentionnés par le protocole 37 sont le comité scientifique de l'alimentation humaine, le comité pharmaceutique, le comité scientifique vétérinaire, le comité des infrastructures de transport et le comité de contact sur le blanchissage des capitaux. Les modalités d'association à tous ces

## Le contrôle juridictionnel dans l'EEE

	Tribunal fédéral	Cour de justice des CE (y compris Tribunal de 1ère instance)	Cour AELE	Tribunal arbitral adhoc
Composition	Juges suisses	Juges communautaires	Un juge par Etat de l'AELE	Chaque partie au différend désigne un arbitre, ceux-ci désignent un surarbitre (Protocole 33)
Compétences principales dans le cadre de l'EEE	Jurisdiction de dernière instance dans les affaires EEE introduites en Suisse	<p>Jurisdiction de dernière instance dans les affaires EEE introduites dans la CE</p> <p>Procédure d'avis préjudiciels (avec effets obligatoires) dans toutes les affaires EEE à la demande des juridictions des Etats membres de la CE et des juridictions des Etats de l'AELE qui le souhaitent (art. 107 EEE et Protocole 34 qu'aucun Etat de l'AELE n'a l'intention de ratifier)</p> <p>Gestion d'un système d'échange d'informations sur les jugements de dernière instance (dans les affaires EEE) rendus dans la Communauté et les Etats de l'AELE (art. 106 EEE)</p> <p>Décisions sur recours dans les affaires de concurrence qui ont été traités par la Commission et le Tribunal de 1ère instance des CE (art. 56 EEE)</p> <p>Avis interprétatifs sur les règles EEE reprises du droit communautaire sur demande des parties contractantes avec effets obligatoires pour celles-ci (art. 111 § 3 EEE)</p>	<p>Jurisdiction de dernière instance dans les affaires EEE introduites auprès d'elle ou auprès de l'Autorité de surveillance AELE (sur recours)</p> <p>Décisions dans les procédures de surveillance, actions en manquement notamment (art. 108 § 2a EEE)</p> <p>Règlement des différends que les Etats de l'AELE lui soumettent (art. 108 § 2c EEE)</p> <p>Décisions sur recours dans les affaires de concurrence qui relèvent de la compétence des autorités AELE (art. 108 § 2b et 56 EEE)</p> <p>Avis interprétatifs (non obligatoires) à la demande des juridictions des Etats de l'AELE (art. 34 de l'Accord surveillance/cour)</p>	Règlement des différends entre parties contractantes au sujet de l'étendue et de la durée des mesures de sauvegarde ainsi que de la proportionnalité des mesures de rééquilibrage (art. 111 § 4 EEE)

	<b>Tribunal fédéral</b>	<b>Cour de justice des CE (y compris Tribunal de 1ère instance)</b>	<b>Cour AELE</b>	<b>Tribunal arbitral ad hoc</b>
<b>Qui peut saisir ces juridictions</b>	Personnes physiques et morales	Personnes physiques et morales dans les affaires de concurrence seulement.  Tribunaux des Etats membres de la CE dans les procédures préjudicielles (177 CEE). Possibilité ouverte aux juridictions des Etats de l'AELE qui ratifieraient le protocole 34 de l'Accord EEE (art. 107 EEE)  Parties contractantes parties à un différend (art. 111 EEE)	Personnes physiques et morales dans les affaires de concurrence seulement  Etats de l'AELE et Autorité de surveillance AELE dans le cadre de procédures de surveillance  Tribunaux des Etats de l'AELE pour obtenir des avis interprétatifs sur les règles EEE  Etats de l'AELE s'ils ont des différends entre eux	Parties contractantes parties à un différend
<b>Quelques questions qui ne peuvent pas être soumises à ces juridictions</b>	Différends entre parties contractantes à l'Accord EEE	Surveillance des Etats de l'AELE	Surveillance de la CE et de ses Etat membres  Affaires de concurrence lorsque la Commission des CE est compétente	Mesures de sauvegardes liées aux aides publiques (art. 64 EEE)  Toutes affaires autres que celles citées ci-dessus sous "compétences"

comités sont fixées dans les protocoles et annexes correspondants aux domaines concernés.

#### **8.4 L'homogénéité, la procédure de surveillance et le règlement des différends**

##### **8.41 Résultat des négociations jusqu'à l'avis 1/91 de la Cour de justice des Communautés européennes**

Dans leur déclaration commune adoptée le 14 mai 1991, les ministres des Etats membres et la Commission des Communautés européennes, d'une part, et les ministres des Etats membres de l'AELE, d'autre part, ont notamment estimé qu'il convenait de parvenir à des solutions institutionnelles permettant d'assurer le maximum d'homogénéité juridique au sein de l'EEE, sans compromettre l'autonomie de décision des parties contractantes, le processus d'intégration des Communautés européennes et la spécificité du droit communautaire. Ils ont, en outre, insisté sur la nécessité de disposer, dans l'EEE, d'un système de surveillance efficace constitué, d'une part, de la Commission et, d'autre part, d'un mécanisme AELE agissant de manière analogue, ainsi que d'un mécanisme juridictionnel indépendant (FF 1992 I 1150 à 1152). Ce mécanisme devait s'inspirer des principes suivants:

- nomination de sept juges en provenance des Etats membres de l'AELE;
- création d'une Cour indépendante de l'EEE composée de cinq juges de la Cour de justice des Communautés européennes et de trois des sept juges de l'AELE, dont les fonctions seraient intégrées dans la Cour de justice des Communautés et qui serait compétente pour:
- le règlement des différends (y compris, le cas échéant, l'interprétation des règles de l'EEE) à la demande de l'organe mixte ou des parties contractantes;
- les différends entre l'organe de surveillance des Etats membres de l'AELE et un de ces Etats;

- les recours formés par des entreprises ou des Etats contre des décisions de la structure de l'AELE dans le domaine de la concurrence (y compris les aides d'Etat).
- le renforcement de l'homogénéité juridique au sein de l'EEE par des possibilités d'intervention d'Etats membres de l'AELE devant la Cour de justice des Communautés européennes et par une procédure s'inspirant de celle prévue dans la Convention de Lugano du 16 septembre 1988 concernant la compétence judiciaire et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale.

Se fondant sur ces indications précises, les négociateurs ont inséré dans le projet d'accord des dispositions prévoyant, tout d'abord, l'institution par les Etats membres AELE d'une autorité de surveillance indépendante, appelée Autorité de surveillance AELE, et l'établissement de procédures analogues à celles qui existent dans la Communauté, y compris des procédures permettant d'assurer le respect des obligations contenues dans l'accord et de contrôler la légalité des actes de l'Autorité de surveillance AELE en matière de concurrence.

Le mécanisme juridictionnel envisagé dans l'accord poursuivait trois objectifs: le règlement des différends entre les parties contractantes, le règlement des conflits internes à l'AELE et le renforcement de l'homogénéité juridique au sein de l'EEE. La première de ces fonctions était exercée par une Cour de l'EEE, indépendante mais intégrée fonctionnellement à la Cour de justice des Communautés européennes, après une procédure de conciliation se déroulant au sein du Comité mixte créé par l'accord. La Cour de l'EEE était également compétente pour connaître des actions introduites, dans le cadre de la procédure de surveillance, contre des Etats membres de l'AELE. Dans les affaires de concurrence, par ailleurs, un double degré de juridiction était introduit par la création d'un Tribunal de première instance de l'EEE, indépendant mais rattaché à la Cour de l'EEE. Ce Tribunal était composé de trois juges nommés par les Etats membres de l'AELE et de deux juges du Tribunal de première instance des Communautés européennes. Il aurait été compétent pour statuer en première instance sur les litiges soumis par des personnes physiques ou morales contre des décisions de l'Autorité de surveillance AELE en matière de concurrence.

Enfin, trois procédures spécifiques étaient prévues pour renforcer l'homogénéité juridique au sein de l'EEE. La première, inspirée du protocole No 2 sur l'interprétation uniforme de la convention de Lugano déjà citée (RO 1991 2468), introduisait l'obligation pour la Cour de l'EEE, le Tribunal de première instance de l'EEE, la Cour de justice des Communautés européennes, le Tribunal de première instance des Communautés européennes et les tribunaux des Etats membres de l'AELE de tenir dûment compte, notamment lors de l'application ou de l'interprétation des dispositions de l'Accord EEE, des principes découlant des décisions prises par les autres cours ou tribunaux, afin d'assurer une interprétation de l'accord aussi uniforme que possible. La deuxième procédure envisageait un droit d'intervention des Etats membres de l'AELE dans les affaires soumises à la Cour de Luxembourg qui concernaient l'interprétation aussi bien du droit communautaire que des dispositions correspondantes de l'Accord EEE. Une troisième procédure permettait à un pays membre de l'AELE d'autoriser ses juridictions à demander à la Cour de justice des Communautés de s'exprimer sur toute question d'interprétation de l'accord.

#### **8.42 L'avis 1/91 de la Cour de justice des Communautés européennes**

Saisie par la Commission le 13 août 1991 en vertu de l'article 228, par. 1er, 2e alinéa, du traité instituant la Communauté économique européenne, la Cour de justice des Communautés européennes a rendu son avis le 14 décembre 1991. La demande d'avis invitait la Cour à se prononcer sur la compatibilité du système de contrôle juridictionnel que l'Accord EEE envisageait de mettre en place avec le traité CEE.

La Cour a commencé par comparer les objectifs et le contexte de l'accord, d'une part, et ceux du droit communautaire, d'autre part. Elle a ainsi constaté, en particulier, que l'EEE devait être réalisé sur la base d'un traité international qui ne créait, en substance, que des droits et obligations entre les parties contractantes et qui ne prévoyait aucun transfert de droits souverains au bénéfice des organes intergouvernementaux qu'il instituait. En revanche, le traité CEE, bien que conclu sous la forme d'un traité international, n'en constituait pas moins la charte constitutionnelle d'une communauté de droit. Selon une jurisprudence constante de la Cour de justice, les traités communautaires ont instauré un nouvel ordre juridique au profit duquel les Etats ont

limité, dans des domaines de plus en plus étendus, leurs droits souverains et dont les sujets sont non seulement les Etats membres, mais également leurs ressortissants. Après avoir examiné les différentes dispositions de l'accord destinées à assurer l'objectif de l'homogénéité dans l'interprétation et l'application du droit dans l'EEE, la Cour est arrivée à la conclusion que cet objectif se heurtait aux divergences existant entre les finalités et le contexte de l'accord, d'une part, et ceux du droit communautaire, d'autre part.

En ce qui concerne plus particulièrement le système juridictionnel envisagé par l'accord, la Cour a formulé un certain nombre de considérations générales qui méritent d'être relevées. C'est ainsi qu'elle a tenu à déclarer qu'un accord international prévoyant un système juridictionnel propre comprenant une cour compétente pour régler les différends entre les parties contractantes était en principe compatible avec le droit communautaire. En effet, la compétence de la Communauté en matière de relations internationales et sa capacité de conclure des accords internationaux comporte nécessairement la faculté de se soumettre aux décisions d'une juridiction créée ou désignée en vertu de tels accords, pour ce qui concerne l'interprétation et l'application de leurs dispositions. Toutefois, l'Accord EEE reprend une partie essentielle des règles qui régissent les relations économiques et commerciales à l'intérieur de la Communauté et qui constituent, pour la plupart, des dispositions fondamentales de l'ordre juridique communautaire. Cet accord a ainsi pour effet d'insérer dans l'ordre juridique communautaire un vaste ensemble de règles juridiques qui est juxtaposé à un groupe de règles communautaires dont le libellé est identique. Par ailleurs, l'objectif de l'accord, qui est d'assurer l'homogénéité du droit dans l'ensemble de l'EEE, commande non seulement l'interprétation des règles propres à cet accord, mais aussi celle des règles correspondantes du droit communautaire. Il s'ensuit, selon la Cour de justice, qu'en conditionnant l'interprétation future des règles communautaires en matière de libre circulation et de concurrence, le mécanisme juridictionnel prévu par l'accord porte atteinte à l'article 164 du traité CEE et, plus généralement, aux fondements mêmes de la Communauté.

La Cour a également exprimé des réserves au sujet des liens organiques existant entre la Cour de l'EEE et la Cour de justice des Communautés du fait de la présence de juges de la Cour de Luxembourg au sein de la Cour de l'EEE et de juges du Tribunal de première instance des Communautés au sein

du Tribunal de première instance de l'EEE. Elle a relevé, en particulier, qu'il serait très difficile, voire impossible, pour des juges communautaires d'aborder, avec une pleine indépendance d'esprit, lorsqu'ils siègent à la Cour de justice, les questions au jugement desquelles ils auront participé dans le cadre de la Cour de l'EEE.

En conclusion, la Cour a émis l'avis suivant lequel le système de contrôle juridictionnel mis en place par l'accord était incompatible avec le traité instituant la Communauté économique européenne.

#### **8.43 Aperçu des négociations jusqu'à l'avis 1/92 de la Cour de justice des Communautés européennes**

L'avis rendu par la Cour de justice le 14 décembre 1991 (JOCE C 110 du 29 avril 1992, p. 1) a conduit à la réouverture des négociations qui avaient pris fin, au niveau politique, lors de la réunion ministérielle tenue à Luxembourg les 21 et 22 octobre 1991. Les négociateurs se sont rapidement entendus sur la nécessité de respecter strictement cet avis et d'éviter toute modification des dispositions matérielles de l'Accord EEE, ainsi que sur l'importance de trouver des solutions qui concilient le respect de l'autonomie des parties contractantes et l'exigence d'assurer au sein de l'EEE la plus grande homogénéité possible. Il était dès lors clair qu'il n'était plus possible d'envisager l'établissement d'une juridiction commune chargée d'interpréter les dispositions de l'accord correspondant à des normes du droit communautaire.

Sur le plan de l'homogénéité, la Commission a proposé principalement une révision de l'article 6 de l'accord, qui oblige les parties contractantes à se considérer comme liées par la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes rendue avant la signature de l'accord dans la mesure où les dispositions de cet accord sont identiques en substance aux règles correspondantes du traité CEE (cf. ch. 6.235). Cette nouvelle rédaction de l'article 6, qui aurait permis de couvrir également la jurisprudence future de la Cour de Luxembourg, a été rejetée unanimement par les pays membres de l'AELE, qui ont proposé de leur côté plusieurs moyens pratiques d'assurer une interprétation aussi uniforme que possible des dispositions de l'Accord EEE et de celles du droit communautaire qui sont reprises dans l'accord (cf. ch. 8.451).

En ce qui concerne la procédure de surveillance à l'égard des pays membres de l'AELE et le contrôle de la légalité des décisions prises par l'Autorité de surveillance AELE en matière de concurrence, il est apparu indispensable, en l'absence d'une juridiction commune pour ces pays et pour la Communauté, d'instituer une Cour de justice des Etats de l'AELE (cf. ch. 8.452).

Enfin, pour le règlement des différends entre parties contractantes, la Commission a proposé un règlement politique au sein du Comité mixte, étant entendu que, si une question d'interprétation de l'accord devait se poser, il appartiendrait à la Cour de justice des Communautés de la trancher. Pour leur part, les pays membres de l'AELE ont mis l'accent sur l'établissement d'un mécanisme d'arbitrage paritaire, auquel chaque partie contractante pourrait recourir, les sentences du tribunal arbitral étant obligatoires pour les parties au différend. Compte tenu de l'avis 1/91 rendu par la Cour de Luxembourg, la procédure d'arbitrage ne pourrait toutefois s'appliquer qu'aux litiges portant sur l'interprétation ou l'application de dispositions de l'accord qui n'ont pas leur équivalent dans le droit communautaire. Les différends concernant l'interprétation ou l'application de dispositions correspondant à des règles communautaires pourraient être soumis à la Cour de justice des CE, dont les arrêts ne lieraient pas les Etats membres de l'AELE.

Les négociations ont abouti, le 14 février 1992, à des résultats équilibrés qui seront analysés plus loin (cf. ch. 8.45). Le même jour, le Parlement européen a adopté une résolution invitant la Commission à soumettre à la Cour de justice des Communautés européennes la partie révisée de l'Accord EEE, afin de faire contrôler sa conformité avec le traité de Rome. La demande d'avis de la Commission a été adressée à la Cour le 25 février. Elle portait sur les articles de l'Accord EEE qui avaient été renégociés à la suite de l'avis 1/91 de la Cour et analysait, par conséquent, les dispositions concernant l'homogénéité, le mécanisme de surveillance, la procédure de règlement des différends, ainsi que les règles sur la concurrence. Dans sa conclusion, la Commission s'est déclarée convaincue d'avoir abouti à des solutions compatibles avec le traité de Rome et elle s'est contentée de poser à la Cour deux questions relatives, d'une part, au règlement des différends et, d'autre part, aux critères d'attribution des cas individuels en matière de concurrence (cf. ch. 7.8).

Dans le cadre de la procédure de règlement des différends, ces nouvelles dispositions prévoient au surplus la possibilité pour les parties à un différend de demander à la Cour de justice de se prononcer sur l'interprétation de dispositions de l'accord qui sont identiques en substance aux règles correspondantes du traité de Rome. Sur ce point, la Cour a notamment constaté qu'un accord international conclu par la Communauté pouvait conférer à la Cour de justice de nouvelles compétences, à condition que cette attribution ne dénature pas la fonction de cette Cour, telle qu'elle est conçue dans le traité CEE. A cet égard, l'interprétation donnée par la Cour doit avoir un caractère contraignant.

En conclusion, les dispositions qui ont été renégociées ont été jugées compatibles avec le traité instituant la Communauté économique européenne, pour autant que le principe selon lequel les décisions prises par le Comité mixte ne peuvent en aucun cas affecter la jurisprudence de la Cour de justice soit énoncé sous une forme qui lie les parties contractantes.

#### **8.45      Commentaire des nouvelles dispositions de l'accord**

##### **8.451     L'homogénéité**

Tout au long des négociations, la Communauté et les pays membres de l'AELE se sont efforcés de concilier deux objectifs contradictoires, à savoir l'autonomie des parties au futur traité, d'une part, et l'homogénéité du droit au sein de l'EEE, d'autre part (cf. ch. 8.41). Ce dernier objectif est assuré, dans l'Accord EEE, par différents mécanismes, ainsi que, comme la Cour de justice l'a relevé dans son avis 1/92 (cf. ch. 8.44), par les dispositions nouvelles applicables au règlement des différends (cf. ch. 8.452).

C'est ainsi, tout d'abord, qu'un nouveau considérant a été introduit dans le préambule (avant-dernier considérant) de l'accord pour souligner que "l'objectif des parties contractantes est d'obtenir et de maintenir une interprétation et une application uniformes du présent accord et de celles des dispositions de la législation communautaire qui sont reproduites en substance dans le présent accord et d'arriver à un traitement égal des individus et des opérateurs économiques en ce qui concerne les quatre libertés et les conditions de concurrence". Conformément à l'article 31, paragraphes 1 et 2,

de la convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités (RS 0.111), le préambule d'un traité fait partie du contexte qui doit être pris en considération pour son interprétation.

Le nouvel article 105 charge le Comité mixte de procéder à l'examen permanent du développement de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes et de la Cour de justice instituée par les Etats membres de l'AELE (art. 108, par. 2). Le Comité mixte agit de manière à préserver l'interprétation homogène de l'accord (art. 105, par. 2). Pour tenir compte de la réserve formulée par la Cour de Luxembourg dans son avis 1/92 (cf. ch. 8.44), le principe selon lequel les décisions prises par le Comité mixte dans ce contexte ne peuvent pas affecter la jurisprudence de la Cour de justice a été inséré dans le protocole 48. En vertu de ce protocole, ses décisions ne sauraient, en particulier, méconnaître le caractère contraignant des arrêts de cette Cour dans l'ordre juridique communautaire.

Le paragraphe 3 de l'article 105 prévoit, en outre, que la procédure de règlement des différends de l'article 111 (cf. ch. 8.453) peut être appliquée si, dans un délai de deux mois après qu'il a été saisi d'une divergence entre les jurisprudences des deux Cours, le Comité mixte n'a pas réussi à préserver l'interprétation homogène de l'accord.

En vertu de l'article 106 de l'accord, le Comité mixte établira un système d'échange d'informations concernant les décisions rendues par la Cour AELE, la Cour de justice et le Tribunal de première instance des Communautés européennes et par les juridictions de dernière instance des Etats membres de l'AELE (cf. aussi ch. 10.3). Cette procédure s'inspire des dispositions de l'article 2 du protocole no 2 sur l'interprétation uniforme de la convention concernant la compétence judiciaire et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale, conclue à Lugano le 16 septembre 1988 (RO 1991 2468 et 2469). Sa mise en oeuvre implique une modification de la loi fédérale sur la procédure administrative (RS 172.021) et de la loi fédérale d'organisation judiciaire (RS 173.110) (cf. le troisième message complémentaire du Conseil fédéral du 15 juin 1992).

Une dernière disposition, l'article 107, permet aux Etats membres de l'AELE d'autoriser leurs juridictions à demander à la Cour de justice des Commu-

nautés une décision sur l'interprétation d'une disposition de l'accord qui est identique en substance à une règle du droit communautaire. Les modalités de cette procédure sont définies dans le protocole 34. Aucun pays membre de l'AELE n'a l'intention de faire usage de cette faculté. Les juridictions de ces pays pourront cependant, conformément à l'article 34 de l'accord entre les Etats membres de l'AELE sur l'établissement d'une Autorité de surveillance et d'une Cour de justice, s'adresser à la Cour AELE pour lui demander des avis consultatifs sur l'interprétation d'une disposition de l'Accord EEE (cf. ch. 10.31). Il s'agit d'une procédure non contentieuse, d'usage facultatif, qui permettra aux juridictions nationales - qui resteront dans tous les cas responsables de l'application du droit au cas d'espèce - de solliciter un avis non contraignant de la Cour AELE sur l'interprétation des dispositions de l'Accord EEE.

Il convient également de relever dans ce contexte qu'aux termes de l'article 3, paragraphe 2, de l'accord entre les Etats membres de l'AELE sur l'établissement d'une Autorité de surveillance et d'une Cour de justice, la Cour AELE, lorsqu'elle interprétera les dispositions de l'Accord EEE, tiendra dûment compte des principes définis par toute décision pertinente rendue par la Cour de justice des Communautés européennes après la date de signature de l'accord (cf. ch. 10.3).

Enfin, la Communauté européenne a fait une déclaration annexée à l'acte final dans laquelle elle annonce son intention, pour renforcer l'homogénéité juridique au sein de l'EEE par des possibilités d'intervention des Etats membres de l'AELE et de l'Autorité de surveillance AELE devant la Cour de justice des Communautés, de modifier les articles 20 et 37 du statut de cette Cour et du Tribunal de première instance des Communautés européennes. Une deuxième déclaration de la Communauté a trait aux droits des avocats des Etats membres de l'AELE devant les juridictions communautaires. Un amendement du statut de ces juridictions assurera à ces avocats, lorsqu'ils représenteront un Etat membre de l'AELE ou l'Autorité de surveillance AELE, un statut correspondant à celui dont bénéficient les avocats des Etats membres de la Communauté.

Le 25 mars 1992, le Président du Parlement européen a transmis au Président de la Cour de justice les observations qui avaient été formulées par la commission juridique et des droits des citoyens. La Cour a rendu son avis le 10 avril 1992.

#### 8.44 L'avis 1/92 de la Cour de justice des Communautés européennes

Dans son avis (qui sera publié au Journal officiel des CE), la Cour s'est bornée à examiner, conformément à la demande de la Commission, si les dispositions de l'Accord EEE qui avaient été renégociées à la suite de son avis du 14 décembre 1991 étaient compatibles avec le traité CEE.

En ce qui concerne l'homogénéité dans l'interprétation et l'application du droit dans l'EEE, la Cour a tout d'abord relevé que cet objectif devait être assuré, d'une part, par la reprise dans le droit qui régira l'EEE de dispositions textuellement identiques aux règles correspondantes du droit communautaire et, d'autre part, par les dispositions nouvelles choisies pour régler les litiges entre parties contractantes. Ces dernières dispositions chargent notamment le Comité mixte de procéder à l'examen permanent du développement de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés et de la Cour AELE et de prendre les décisions nécessaires pour préserver l'interprétation homogène de l'accord. De l'avis de la Cour, l'attribution d'une telle compétence au Comité mixte n'est compatible avec le traité CEE que si l'Accord EEE énonce sous une forme qui lie les parties contractantes le principe suivant lequel les décisions prises par ce Comité ne peuvent en aucun cas affecter la jurisprudence de la Cour de justice. Ce principe constitue en effet une garantie essentielle indispensable à l'autonomie de l'ordre juridique communautaire.

Sur le plan du règlement des différends, la Cour note par ailleurs que les nouvelles dispositions négociées donnent également au Comité mixte, saisi par la Communauté ou par un Etat membre de l'AELE, la compétence de régler tout différend relatif à l'interprétation et à l'application de l'accord, y compris les différends qui portent sur une divergence de jurisprudence de la Cour de justice et de la Cour AELE. Une telle compétence n'est admissible, selon la Cour, que si elle ne porte pas atteinte au caractère contraignant de sa jurisprudence et à l'autonomie de l'ordre juridique communautaire.

Dès le début des négociations, il a été admis qu'un mécanisme de surveillance indépendant et efficace était indispensable pour assurer le bon fonctionnement de l'EEE (cf. ch. 8.41). Ce mécanisme reposera sur une structure à deux piliers (art. 109, par. 1): d'une part, la Commission des Communautés européennes veillera au respect par les Etats membres des obligations découlant de l'accord; d'autre part, les Etats membres de l'AELE établiront une autorité de surveillance indépendante, appelée Autorité de surveillance AELE, et instaureront des procédures analogues à celles qui existent dans la Communauté, y compris des procédures destinées à assurer le respect des obligations prévues par l'Accord EEE et à contrôler la légalité des actes de l'Autorité de surveillance AELE en matière de concurrence (art. 108, par. 1).

Pour que ce système puisse fonctionner, il est nécessaire que la Commission et l'Autorité de surveillance AELE établissent une coopération étroite fondée sur des relations de confiance. En vue d'assurer une surveillance uniforme dans tout l'EEE, ces deux institutions échangeront des informations et se consulteront sur toute question de politique de surveillance et sur des cas particuliers (art. 109, par. 2). Elles recevront toute plainte relative à l'application de l'accord et s'informeront mutuellement des plaintes reçues (art. 109, par. 3). Il appartiendra à chacune de ces autorités d'instruire les plaintes qui relèvent de sa compétence et de transmettre à l'autre autorité de surveillance toute plainte relevant de la compétence de cette dernière (art. 109, par. 4). En cas de désaccord sur la suite à donner à une plainte, ou sur le résultat de l'instruction, le Comité mixte pourra être saisi (art. 109, par. 5); il agira conformément aux dispositions applicables au règlement des différends (art. 111). Enfin, des dispositions particulières sont prévues pour l'exécution des décisions prises par l'Autorité de surveillance AELE dans le cadre de l'accord et qui comportent une obligation pécuniaire à la charge de personnes autres que des Etats (art. 110) (cf. ch. 10.21).

Une des conséquences de l'avis 1/91 rendu par la Cour de justice des Communautés européennes a été d'obliger les Etats membres de l'AELE à prévoir la création d'une Cour de justice indépendante, appelée Cour AELE (art. 108, par. 2), de façon notamment à accorder aux entreprises, en matière

de concurrence, des garanties juridictionnelles semblables à celles qui existent dans la Communauté. Aux termes de l'article 108, paragraphe 2, de l'accord, les Etats membres de l'AELE doivent instituer une cour AELE, qui, conformément à un accord séparé, aura compétence pour connaître notamment des actions concernant la procédure de surveillance à l'égard de ces Etats, des recours contre les décisions prises par l'Autorité de surveillance AELE dans le domaine de la concurrence et du règlement des différends entre deux ou plusieurs Etats membres de l'AELE (cf. ch. 10.31). Dans une déclaration faite au moment de la signature de l'accord, les Etats membres de l'AELE ont en outre annoncé leur intention d'établir un Tribunal de première instance pour les affaires de concurrence, si la création d'une telle juridiction devait apparaître nécessaire.

Pour donner suite aux engagements assumés en vertu de l'article 108 de l'accord, les Etats membres de l'AELE ont conclu un accord sur l'établissement d'une Autorité de surveillance et d'une Cour de justice, accord auquel sont annexés sept protocoles couvrant notamment les domaines des aides d'Etat et de la concurrence, ainsi que les privilèges et immunités dont bénéficieront ces deux institutions (cf. ch. 10.1).

#### **8.453 Le règlement des différends**

L'article 111 de l'accord comprend les nouvelles dispositions relatives au règlement des différends qui ont été renégociées à la suite de l'avis 1/91 de la Cour de justice des Communautés européennes et qui ont été jugées compatibles avec le traité CEE par ladite Cour dans son avis 1/92, avec une réserve (cf. ch. 8.44).

En vertu du 1er paragraphe de cette disposition, tout différend relatif à l'interprétation ou à l'application de l'Accord EEE peut être soumis au Comité mixte par la Communauté ou par un Etat membre de l'AELE. Le principe de base, conforme à la nature juridique de l'accord telle qu'elle a été définie par la Cour de Luxembourg dans son avis 1/91 et confirmée dans son avis 1/92, est donc que le règlement des différends doit s'effectuer au sein du Comité mixte par accord politique entre les parties contractantes. Il s'agit d'un mode de règlement des différends classique pour un traité déployant des effets de droit international public.

Pour régler le différend, le Comité mixte doit pouvoir disposer de tous les éléments d'information utiles lui permettant un examen approfondi de la situation. Il examine, en particulier, toutes les possibilités de maintenir le bon fonctionnement de l'accord (art. 111, par. 2). Compte tenu de la réserve formulée par la Cour de justice dans son avis 1/92, il a été précisé dans le protocole 48 que les décisions prises par le Comité mixte dans ce contexte ne peuvent pas affecter la jurisprudence de cette Cour.

Si une solution acceptable au sens de l'article 111, paragraphe 2, ne peut pas être trouvée dans un certain délai par le Comité mixte, l'accord opère une distinction suivant l'objet des dispositions en cause:

- a) Si le différend porte sur l'interprétation de dispositions de l'accord qui sont en substance identiques aux règles correspondantes du droit communautaire et si le différend n'a pas été réglé dans un délai de trois mois après qu'il a été porté devant le Comité mixte, les parties au différend peuvent décider de demander à la Cour de justice des Communautés européennes de se prononcer sur l'interprétation des règles pertinentes (art. 111, par. 3). Une interprétation de bonne foi de cette disposition de l'accord conduit à admettre que seules les parties au différend seront formellement liées par l'interprétation donnée par la Cour aux règles en cause, conclusion que le Conseil fédéral a tenu à confirmer dans le communiqué qu'il a publié et notifié à toutes les parties contractantes le 11 avril 1992 après avoir pris connaissance de l'avis 1/92 de la Cour de justice. Il n'en demeure pas moins que le Comité mixte, qui reste compétent pour donner une solution politique au litige, ne pourra pas ignorer le caractère contraignant de la jurisprudence de la Cour dans l'ordre juridique communautaire.

La précision apportée sur ce point dans le protocole 48 déjà cité est dans la logique d'un accord d'association fondé sur la reprise, dans le droit qui régira l'EEE, de dispositions textuellement identiques aux dispositions correspondantes du droit communautaire. Elle souligne le fait que, même si la Cour de justice ne dispose pas du monopole de l'interprétation des dispositions de l'accord correspondant à l'acquis communautaire, les deux avis rendus par la Cour de justice, en insistant sur le caractère contraignant de la jurisprudence de cette Cour et sur l'autonomie de l'ordre juridique communautaire, ont

contribué à renforcer l'autorité des interprétations données par la Cour de Luxembourg. Il convient toutefois de relever que la Cour ne peut être saisie, conformément à l'article 111, paragraphe 3, de l'accord, qu'après la naissance d'un différend au sujet de l'interprétation des règles pertinentes et que, de l'avis même de la Cour de justice, la saisine de la Cour en vertu de cette disposition n'a pas pour but de lui confier le règlement du différend, qui reste soumis au Comité mixte.

Si le Comité mixte n'est pas parvenu à trouver une solution au différend dans un délai de six mois à partir de la date à laquelle la procédure a été déclenchée ou si, dans ce même délai, les parties au différend n'ont pas décidé de demander à la Cour de justice de se prononcer sur un point d'interprétation, toute partie contractante peut, si elle s'estime lésée, prendre une des mesures suivantes pour remédier à un déséquilibre éventuel (art. 111, par. 3, 2e al.):

- soit prendre une mesure de sauvegarde conformément à l'article 112, paragraphe 2, et selon la procédure prévue à l'article 113 de l'accord (cf. ch. 8.5);
- soit appliquer, mutatis mutandis, l'article 102, ce qui pourrait avoir pour conséquence une suspension d'une partie de l'accord (cf. ch. 83).

Comme nous allons le voir, un différend portant sur le champ d'application ou la durée des mesures de sauvegarde prises conformément à l'article 111, paragraphe 3, de l'accord peut être soumis à une procédure d'arbitrage obligatoire. En outre, le procès-verbal agréé annexé à l'acte final précise, de manière contraignante pour les parties contractantes, que la suspension prévue dans cette disposition n'est pas dans l'intérêt du bon fonctionnement de l'accord et que tous les efforts devraient être entrepris pour éviter une telle mesure.

- b) L'article 111, paragraphe 4, détermine les conditions dans lesquelles les parties contractantes peuvent soumettre leur différend à l'arbitrage. Il dispose à cet égard que le litige doit porter sur le champ d'application ou la durée des mesures de sauvegarde prises conformément à l'article 111, paragraphe 3, ou à l'article 112, ou sur la proportionnalité des mesures de rééquilibrage prises conformément à l'article 114 (cf. ch.

8.5) et qu'il ne doit pas avoir pu être réglé par le Comité mixte dans un délai de trois mois après que le litige lui a été soumis. Il précise, en outre, que l'arbitrage se déroule conformément aux procédures prévues au protocole 33, qu'aucune question d'interprétation des dispositions de l'accord qui sont identiques en substance aux dispositions correspondantes du droit communautaire ne peut être traitée dans le cadre de ces procédures et que la sentence arbitrale est obligatoire pour les parties au différend.

Le protocole 33 sur l'arbitrage prévoit que le tribunal arbitral sera composé, en règle générale, de trois membres. Chacune des deux parties au différend désignera un arbitre; les deux arbitres ainsi désignés nommeront d'un commun accord un surarbitre. Si les deux arbitres ne peuvent pas se mettre d'accord, le surarbitre sera choisi par eux sur une liste de sept personnes établie par le Comité mixte.

L'institution d'une procédure d'arbitrage obligatoire pour le règlement des différends entre parties contractantes correspond à la position défendue par les Etats membres de l'AELE à la suite de l'avis 1/91 rendu par la Cour de justice des Communautés (cf. ch. 8.43). Le champ d'application de cette procédure a été défini en fonction de la nécessité, rappelée par la Cour dans son avis 1/92, de sauvegarder l'autonomie de l'ordre juridique communautaire.

Ajoutons, enfin, que les mesures de sauvegarde adoptées, conformément à l'article 64 de l'accord (aides d'Etat) ne peuvent pas être soumises à une procédure d'arbitrage.

- c) Aucune disposition particulière n'a été prévue pour le règlement des différends qui ne relèvent ni du paragraphe 3, ni du paragraphe 4 de l'article 111 de l'accord. Il appartiendra dès lors au Comité mixte, conformément aux paragraphes 1 et 2 de cette disposition, d'essayer d'apporter une solution à ces litiges. Il convient de relever dans ce contexte que, contrairement notamment à l'accord de libre-échange conclu en 1972 entre la Confédération suisse et la Communauté économique européenne (RO 1972 3169), l'Accord EEE ne contient pas de

clause générale de sauvegarde applicable en dehors des situations visées spécifiquement dans l'accord (cf. ch. 8.5).

## 8.5 Mesures de sauvegarde et de rétablissement de l'équilibre de l'accord

Nous avons exposé en détail, dans l'historique des négociations de l'Accord EEE, les circonstances dans lesquelles les Etats membres de l'AELE ont été amenés à retirer leurs demandes de dérogations permanentes en échange de périodes transitoires, de mécanismes de sauvegarde appropriés et d'un système juridictionnel et institutionnel satisfaisant (cf. ch. 2.5). C'est ainsi que la déclaration ministérielle commune du 19 décembre 1990 mentionnait les caractéristiques suivantes d'un futur mécanisme de sauvegarde: après notification et consultation dans le but de trouver une solution acceptable pour tous, il y aurait déclenchement unilatéral de mesures de sauvegarde adéquates perturbant le moins possible le fonctionnement de l'accord et faisant l'objet d'une procédure de surveillance et de procédures juridictionnelles, des mesures de rééquilibrage adéquates pouvant être prises, compte tenu de procédures équivalentes (FF 1991 I 441). Le 14 mai 1991, les ministres des Etats membres et la Commission des Communautés européennes, d'une part, et les ministres des Etats membres de l'AELE, d'autre part, ont fait un pas de plus en admettant la nécessité de prévoir, dans l'accord, une clause générale de sauvegarde pouvant être déclenchée lorsque des difficultés économiques, sociales et/ou écologiques graves de nature sectorielle ou régionale se produisent. Les parties contractantes pourraient apporter, dans des déclarations unilatérales, les précisions qu'elles souhaiteraient sur l'application éventuelle de cette clause générale (FF 1992 I 1150).

Ces points de convergence ont été repris aux articles 112 à 114 de l'accord. L'article 112 définit les mesures de sauvegarde qui peuvent être adoptées unilatéralement en cas de difficultés sérieuses d'ordre économique, sociétal (problèmes de société) ou environnemental. Les conditions et les modalités de leur mise en oeuvre sont énumérées à l'article 113; elles s'inspirent largement des dispositions de l'article 27 de l'Accord de libre-échange conclu en 1972 avec la Communauté économique européenne (RO 1972 3184 à 3186). Les mesures de sauvegarde s'appliquent à l'égard de toutes les parties contractantes (art. 112, par. 3). Elles ne peuvent être prises qu'après que des

consultations ont eu lieu au sein du Comité mixte en vue de trouver une solution mutuellement acceptable (art. 113, par. 2). Les cas d'urgence sont réservés (art. 113, par. 3). Une fois adoptées, les mesures de sauvegarde font l'objet de consultations au sein du Comité mixte en vue de leur suppression éventuelle ou de la limitation de leur champ d'application (art. 113, par. 5). Tout différend portant sur le champ d'application ou la durée de ces mesures peut être soumis à une procédure d'arbitrage conformément à l'article 111, paragraphe 4, de l'accord (cf. ch. 8.453).

Une déclaration annexée à l'acte final et dont les représentants des Etats membres de la Communauté et de la Communauté, d'une part, et des Etats membres de l'AELE, d'autre part, ont pris acte a permis au Conseil fédéral de préciser son interprétation de l'article 112 de l'accord en ce qui concerne les mouvements migratoires de ressortissants des Etats parties. Cette déclaration tient compte de la situation géographique et démographique particulière de notre pays (cf. ch. 7.3). Elle prévoit que la Suisse aura la possibilité de prendre des mesures limitant l'entrée de personnes provenant des pays qui font partie de l'EEE en cas de déséquilibres de nature démographique, sociale ou écologique. La Communauté européenne, de son côté, a tenu à relever que cette déclaration ne portait pas atteinte aux droits et aux obligations découlant, pour les parties contractantes, de l'Accord EEE.

L'article 114 prévoit que si une mesure de sauvegarde prise par une partie contractante crée un déséquilibre entre les droits et obligations prévus par l'accord, toute autre partie contractante peut prendre, à l'égard de la première partie contractante, des mesures de rééquilibrage dont la proportionnalité peut être soumise, en cas de différend, à une procédure d'arbitrage conformément à l'article 111, paragraphe 4, de l'accord (cf. ch. 8.453). Les règles de procédure de l'article 113 sont applicables aux mesures de rééquilibrage (art. 114, par. 2).

Cette partie de l'Accord EEE contient, d'une part, des dispositions de caractère général qui n'ont pas trouvé place dans les Parties II à V en raison de leur importance qui dépasse les divers secteurs; elle renferme, d'autre part, les dispositions finales propres à tous les traités internationaux.

**9.1            Clause évolutive (art. 118)**

L'article 118 contient une clause dite évolutive, qui marque le principe de l'ouverture de l'Accord EEE. Est ainsi réglée la procédure d'extension du champ d'application matériel de l'accord à de nouveaux domaines. Il ne s'agit pas là d'une simple extension de l'"acquis communautaire", mais de nouveaux domaines non couverts jusqu'ici par l'Accord EEE, comme le droit d'asile ou le droit agricole. Dans un premier temps, une partie contractante peut soumettre aux autres parties contractantes au sein du Conseil EEE une demande motivée d'extension de l'accord. Le Conseil peut charger le Comité mixte EEE d'examiner la demande et d'établir un rapport. Le Conseil peut également traiter la demande lui-même s'il le désire. Dans tous les cas, le Conseil a la possibilité, à tous les stades de la procédure, de décider l'ouverture de négociations relatives à l'extension de l'Accord EEE à de nouveaux secteurs spécifiques, à condition que cette décision fasse l'unanimité entre toutes les parties contractantes. Le résultat de telles négociations est ensuite soumis à la procédure interne de ratification ou d'approbation de chaque partie contractante. La partie finale de l'Accord EEE ne contient, à côté de l'article 118 qui règle la procédure d'extension conventionnelle, aucune disposition particulière concernant les compléments à apporter à l'accord. Une telle disposition a été considérée comme superflue; cependant, l'article 5 Accord EEE confère en tout temps à chaque partie contractante le droit de présenter une demande au Comité mixte EEE ou au Conseil EEE, même s'il s'agit de l'extension de l'accord. Toute modification des annexes et de la plupart des protocoles est décidée selon la procédure décrite aux articles 98 à 103 Accord EEE (cf. ch. 8.3).

## 9.2 Statut juridique des annexes et des protocoles (art. 119)

L'article 119 Accord EEE prescrit que l'acquis communautaire adapté aux besoins de l'EEE, et qui figure dans les diverses annexes, les 22 annexes elles-mêmes ainsi que les 49 protocoles font partie intégrante de l'accord. Ces documents ont, par conséquent, le même rang que l'accord proprement dit. Leur violation constituerait une violation de l'accord.

En d'autres termes, pour l'interprétation d'une disposition d'un protocole ou d'une annexe, l'ensemble du texte de l'accord doit être examiné, ce qui signifie qu'en matière d'interprétation également, il n'existe aucune hiérarchie entre l'accord principal, les protocoles et les annexes. A contrario, il résulte de l'article 119 que les nombreuses déclarations communes contenues dans l'acte final, les déclarations d'une ou de plusieurs parties contractantes, les procès-verbaux agréés, déclarés comme instruments d'interprétation obligatoires, ainsi que les lettres qui accompagnent l'accord ne font pas partie intégrante de celui-ci. Ces documents constituent plutôt des moyens d'interprétation de niveau obligatoire variable au sens de l'article 31, par. 2 de la Convention de Vienne sur le droit des traités. Cela signifie notamment que ces documents doivent être considérés comme faisant partie du "contexte" de l'accord et qu'il faut les utiliser pour l'interprétation d'une disposition à laquelle ils se rapportent.

## 9.3 Relations entre l'Accord EEE et les traités internationaux existants (art. 120)

### 9.31 Règles du droit international public

Selon les règles du droit international public, les principes de la Convention de Vienne sur le droit des traités (RS 0.111) trouvent application dans le cas où un traité international ne contient aucune disposition expresse au sujet des rapports avec les traités internationaux existants. Ces principes peuvent être résumés de la façon suivante:

- D'après l'article 59 par. 1 de la Convention de Vienne, un traité est considéré comme ayant pris fin lorsque toutes les parties concluent ultérieurement un traité portant sur la même matière et s'il ressort du

traité postérieur ou s'il est par ailleurs établi que selon l'intention des parties la matière doit être régie par ce traité.

- Il en est de même si les dispositions du traité postérieur sont incompatibles avec celles du traité antérieur à tel point qu'il est impossible d'appliquer les deux traités en même temps.
- D'après l'article 59 par. 2 de la Convention, le traité antérieur est considéré comme étant seulement suspendu s'il ressort du traité postérieur ou s'il est par ailleurs établi que telle était l'intention des parties.

### **9.32 Traités avec la CEE**

En application des principes de la Convention de Vienne, les dispositions suivantes ont été englobées dans l'Accord EEE :

L'article 120 contient des règles sur les rapports de l'Accord EEE avec les traités internationaux existants entre la CEE d'une part et un ou plusieurs Etats de l'AELE d'autre part. La règle générale est que l'Accord EEE prévaut sur de tels traités internationaux, dans la mesure où la même matière est régie. Cela signifie que les dispositions en cause d'un traité bilatéral ou multilatéral ne sont pas abrogées, mais seulement suspendues tant que la réglementation correspondante de l'EEE est en vigueur. Si l'Accord EEE devait disparaître ultérieurement pour un motif quelconque, les dispositions conventionnelles antérieures seraient alors de nouveau applicables.

### **9.33 Règles particulières**

Cette réglementation générale n'est pas valable si une disposition spéciale sur ces rapports est contenue dans l'Accord EEE, par exemple à l'Annexe VI concernant la sécurité sociale (cf. ch. 7.36). La réglementation générale ne vaut pas non plus pour les traités mentionnés dans les protocoles 41,43 et 44. Pour la Suisse, les traités internationaux suivants demeurent ainsi entièrement en vigueur et sont applicables malgré l'Accord EEE:

Au Protocole 41:

- a) Accord du 29 avril 1963 concernant la Commission internationale pour la protection du Rhin contre la pollution (RS 0.814.284)
- b) Accord additionnel du 3 décembre 1976 (RS 0.814.284.1)
- c) Convention du 3 décembre 1976 relative à la protection du Rhin contre la pollution chimique (RS 0.814.284.5).

Au Protocole 44:

- Accord sur le transit entre la Suisse et la CEE (le Protocole 43 se réfère à l'Accord sur le transit entre l'Autriche et la CEE).

### **9.34 Traités avec des Etats de la CE et de l'AELE**

Pour les rapports conventionnels en matière de traités internationaux entre un ou plusieurs Etats membres de la CE, d'une part, et un ou plusieurs Etats membres de l'AELE, d'autre part, ainsi qu'entre des Etats membres de l'AELE eux-mêmes, la déclaration commune sur les rapports entre l'Accord EEE et des traités internationaux existants fixe la réglementation suivante:

L'Accord EEE doit laisser subsister des droits garantis conventionnellement tant que, sous son régime, des droits d'une valeur au moins équivalente ne sont pas garantis. Par souci de clarification, certaines catégories d'accords sont énoncées dans la déclaration; l'énumération n'a pas un caractère exhaustif. Les catégories suivantes ont été établies: les accords qui touchent des droits de personnes privées ou d'entités économiques, les accords relatifs à la coopération transfrontalière ainsi que les arrangements administratifs.

La réglementation établie par la déclaration peut, par conséquent, être décrite ainsi: Dans un cas d'espèce, la norme applicable doit être celle qui règle les prétentions à un acte ou à une abstention de la manière la plus favorable pour le particulier; s'agissant des traités qui renferment des dispositions prévoyant une action de nature économique, il convient d'appliquer la norme qui assure les conditions cadres les plus favorables. Il résulte

de la déclaration commune que l'Accord EEE prévaut en principe, dans la mesure où il réalise ses objectifs dans une plus large mesure que ce n'est le cas pour des accords bilatéraux ou multilatéraux existants. En revanche, si un accord existant réalise les objectifs de l'Accord EEE vis-à-vis de l'acquis communautaire de manière plus étendue, en d'autres termes s'il assure au sens le plus large des droits ou des conditions cadres plus favorables, la disposition correspondante de cet accord prime l'Accord EEE. C'est seulement si tel n'est pas le cas que les dispositions en question des traités bi-ou multilatéraux ne sont pas appliquées pendant la durée de l'Accord EEE. Une suspension véritable de tels accords est pourtant nécessaire là où les parties contractantes en cause ont l'intention d'appliquer en tous les cas uniquement l'Accord EEE.

Cette réglementation a été choisie pour la simple raison que les relations conventionnelles entre les Etats membres de la CE et les Etats membres de l'AELE ainsi qu'entre les Etats membres de l'AELE eux-mêmes sont extrêmement diversifiées et complexes. Cela a rendu impossible l'établissement d'un inventaire des dispositions de tels accords qui continuent à s'appliquer. La solution retenue assure à la fois le maintien de réglementations plus favorables et un degré suffisant de sécurité juridique.

Les organes qui doivent appliquer le droit auront à déterminer, dans un litige, si une norme bi- ou multilatérale réalise plus largement les objectifs de l'Accord EEE en comparaison avec une disposition de l'EEE. Pour cette appréciation, ils devront s'informer sur les objectifs de l'Accord EEE tels qu'ils figurent dans le préambule et à l'article premier.

### 9.35 **Résumé**

En résumé, les rapports entre l'Accord EEE et les traités internationaux existants sont réglés ainsi:

- a) L'article 120 Accord EEE vaut pour les accords entre la CE et un ou plusieurs Etats membres de l'AELE. L'Accord EEE prévaut pour autant qu'il n'existe pas de réglementation spécifique dans l'accord lui-même (y compris les protocoles et les annexes). Les dispositions de tels traités internationaux couvertes par l'Accord EEE ne sont pas appliquées.

- b) La déclaration commune vaut pour des traités internationaux entre Etats membres de la CE et Etats membres de l'AELE ainsi qu'entre Etats membres de l'AELE eux-mêmes. L'Accord EEE prévaut en principe dans la mesure où il réalise ses objectifs d'une manière plus large que cela serait le cas pour les accords bi- ou multilatéraux existants.
- c) Les traités conclus avec des Etats tiers demeurent en principe en vigueur.

#### 9.4 Coopération régionale (art. 121)

L'article 121 Accord EEE est étroitement lié à l'article 120 Accord EEE. Alors que ce dernier fixe les principes généraux des rapports entre le droit EEE et le droit de traités internationaux existants, l'article 121 est consacré au même problème sous l'angle plus limité de la coopération régionale.

L'alinéa 2 se rapporte à l'ensemble de la coopération conventionnelle entre la Suisse et le Liechtenstein. Ces deux Etats peuvent maintenir et développer leurs liens conventionnels existants, pour autant que les objectifs de cette coopération ne soient pas couverts par l'application de l'Accord EEE. Cela signifie que, partout où les traités bilatéraux contiennent une réglementation qui va plus loin que les objectifs de l'Accord EEE, celle-ci reste en vigueur et l'acquis communautaire n'est pas applicable. Par "réglementation allant au-delà", on entend par exemple un niveau de libéralisation plus élevé par rapport au droit de l'EEE; un niveau de protection plus élevé atteint par des normes en matière d'environnement peut également tomber sous cette définition. La poursuite du développement, notamment l'approfondissement des relations particulières entre la Suisse et le Liechtenstein, reste possible tant que les objectifs de ce développement ne sont pas couverts par l'Accord EEE et que le bon fonctionnement de celui-ci n'est pas entravé.

L'alinéa 1er fixe une réglementation semblable pour les relations conventionnelles en rapport avec la coopération des Etats nordiques.

L'alinéa 3 établit les mêmes principes dans les relations entre l'Autriche et l'Italie concernant le Tyrol, le Vorarlberg et le Trentin-Tyrol du Sud/Haut Adige.

**9.5        Secret de fonction (art. 122) et clause générale de sauvegarde (art. 123)**

**9.51        Secret de fonction (art. 122)**

L'article 122 Accord EEE fixe l'obligation du secret de fonction pour tous les représentants gouvernementaux, délégués, experts ainsi que les fonctionnaires et autres agents agissant dans le cadre de l'accord. Cette obligation vaut également après la cessation des fonctions.

**9.52        Clause générale de sauvegarde (art. 123)**

L'article 123 Accord EEE, qui va plus loin que l'article 21 de l'Accord de libre-échange de 1972 entre la Suisse et la CEE (RS 0.632.401) tant dans la forme que sur le fond, assure la protection des intérêts des parties contractantes en matière de sécurité. D'une part, il dispense de l'obligation de renseigner dans le domaine des intérêts nationaux essentiels en matière de sécurité (let. a). D'autre part, il autorise les parties contractantes à prendre des mesures unilatérales, notamment des restrictions ou des interdictions d'exportation dans le domaine de la production et du commerce d'armes, de munitions et de matériel de guerre (let. b). Enfin, l'article 123 let. c Accord EEE autorise les parties contractantes à adopter des mesures unilatérales en cas de troubles intérieurs graves affectant l'ordre public, en temps de guerre ou en cas de tension internationale grave ou pour remplir les obligations dont elles ont accepté la charge en vue de préserver la paix et la sécurité internationale. L'article 123 Accord EEE permet ainsi à la Suisse de déroger à toutes les dispositions de l'accord, si elle considère que cela est nécessaire à la sauvegarde de son indépendance ou de ses intérêts nationaux essentiels en matière de sécurité.

**9.6 Interdiction de toute discrimination concernant la participation au capital de sociétés (art.124) et régime de la propriété des parties contractantes (art. 125)**

**9.61 Interdiction de toute discrimination concernant la participation au capital de sociétés (art.124)**

L'article 124 Accord EEE a été inclus dans cette partie de l'accord en raison de son effet horizontal, car il couvre tout le champ d'application matériel de l'accord et non pas seulement des secteurs déterminés. Cette disposition institue un accès libre de toute discrimination à la participation au capital d'entreprises au sens de l'article 34 (cf. ch. 7.31), sous réserve de dispositions contraires de l'Accord EEE. Cela signifie qu'à l'avenir, aucune discrimination fondée sur la nationalité ne sera possible pour participer au capital d'entreprises suisses. Une exception subsiste cependant lorsqu'une disposition de l'Accord EEE permet une telle discrimination (par exemple l'Annexe XII ou l'art. 123 Accord EEE).

**9.62 Régime de la propriété des parties contractantes (art. 125)**

L'article 125 Accord EEE réserve la compétence des parties contractantes pour une réglementation de droit national en matière de régime de la propriété. La législation y relative doit naturellement être compatible avec les obligations conventionnelles souscrites, en particulier avec l'interdiction de toute discrimination (art. 4 Accord EEE). Une illustration est fournie par l'article 222 du traité CEE.

**9.7 Champ d'application territorial (art. 126)**

Le champ d'application territorial de l'accord est défini à l'article 126 Accord EEE: L'accord s'applique aussi bien aux territoires mentionnés dans les traités relatifs à la CEE et à la CECA qu'à ceux des Etats membres de l'AELE. En ce qui concerne le territoire de Svalbard (Spitzberg, Norvège, cf. Protocole 40) et les îles Aaland (Finlande), des dispositions spéciales ont été élaborées pour l'acquisition et l'utilisation de la propriété, pour l'établissement et pour la fourniture de services. Cette réglementation ne crée pour ainsi dire aucun

préjudice pour notre pays, étant donné l'importance mineure de ces territoires à la périphérie de l'Espace économique européen.

## **9.8 Retrait de l'accord (art. 127) et participation à l'Accord (art. 128)**

### **9.81 Retrait de l'accord (art. 127)**

L'article 127 Accord EEE régit le retrait d'une partie contractante de l'accord. Une dénonciation écrite doit être adressée à toutes les parties contractantes; elle est possible en tout temps moyennant un préavis de 12 mois. Les autres parties contractantes convoqueront une conférence diplomatique immédiatement après la réception de la notification de dénonciation; cette conférence traitera des modifications de l'accord rendues nécessaires par le retrait d'une partie contractante.

### **9.82 Participation à l'accord (art. 128)**

L'article 128 Accord EEE règle la participation d'une nouvelle partie contractante à l'accord. Tout Etat européen devenu membre de la CE doit demander à devenir partie à l'Accord EEE. Un Etat européen devenu membre de l'AELE peut adresser une demande de participation à l'accord au Conseil EEE. Les parties contractantes et l'Etat demandeur négocieront en commun les modalités de calendrier et les conditions de participation. Le résultat de ces négociations doit être soumis à la ratification ou à l'approbation de toutes les parties contractantes, conformément à leurs procédures constitutionnelles internes.

## **9.9 Langues de l'accord, ratification ou approbation, dépositaire et entrée en vigueur (art.129)**

L'article 129 Accord EEE contient les dispositions concernant les langues de l'accord (toutes les langues officielles des parties contractantes), le dépositaire (le Secrétariat général du Conseil des CE), et l'entrée en vigueur de l'accord. Celle-ci est prévue pour le 1er janvier 1993, pour autant qu'à cette date toutes les parties contractantes aient ratifié ou approuvé l'accord. Si cela ne devait pas être le cas, l'accord entrerait en vigueur le premier jour du deuxième mois suivant la dernière notification, qui devrait intervenir le 30

juin 1993 au plus tard; en d'autres termes, la date ultime d'entrée en vigueur de l'accord serait le 1er août 1993. Si toutes les parties contractantes n'ont pas déposé leurs instruments de ratification ou d'approbation de l'accord auprès du dépositaire jusqu'au 30 juin 1993, une conférence diplomatique des parties contractantes sera convoquée pour examiner la situation.

## 10.1 Introduction

L'Accord EEE, grâce à la réalisation des quatre libertés et à l'application de règles de concurrence communes assurera à tous les opérateurs économiques des conditions de concurrence homogènes. La nature juridique fondamentalement différente des diverses parties à l'Accord EEE - d'un côté, la CE dans son domaine de compétence en tant que communauté à caractère supranational, de l'autre, les Etats de l'AELE - a nécessité de rechercher des solutions différentes, adaptées au caractère respectif des parties, aux fins d'assurer et de surveiller la réalisation loyale des objectifs de l'accord. L'AELE est une organisation intergouvernementale et elle n'est pas une partie contractante de l'Accord EEE au contraire de la CE (Art. 2, Accord EEE). Alors que la CE peut s'appuyer sur ses structures existantes pour réaliser et développer l'EEE, les sept Etats de l'AELE doivent créer à cette fin leurs propres structures qui tiennent compte du caractère intergouvernemental de leurs liens. Les structures internes AELE peuvent ainsi être considérées comme des instruments de travail indispensables à l'accomplissement des engagements pris dans le cadre de l'EEE.

Aux termes des traités instituant les CE, la Commission et la Cour de justice des CE veillent à ce que les Etats membres respectent ces traités ainsi que les accords conclus par les CE. Les Etats de l'AELE se sont engagés à créer, pour le côté AELE de l'Espace économique européen, des structures qui, conformément aux besoins de l'EEE, remplissent des fonctions correspondantes et jouissent de compétences comparables à celles de la Commission et de la Cour de justice des CE (cf. ch. 7.81 et 8). Les parties contractantes se sont mises d'accord selon les articles 108 à 110 de l'Accord EEE sur un système dit des deux piliers. Dans les Etats membres de la CE, c'est la Commission des CE qui assure le respect et la surveillance des dispositions de l'Accord EEE, tandis que les Etats de l'AELE, de leur côté, instituent à cet effet une Autorité de surveillance AELE indépendante (Art. 109, 1er al., Accord EEE). L'Autorité de surveillance AELE est composée de sept personnes indépendantes et disposant des qualités professionnelles nécessaires, nommées d'un commun accord entre les gouvernements des Etats de l'AELE. Cette Autorité de surveillance a pour mission d'assurer les fonctions de surveillance et de

mise en oeuvre découlant de l'Accord EEE notamment en matière de politique de la concurrence, de marchés publics et d'aides publiques. En ce sens, elle peut donc aussi être désignée comme l'autorité AELE de surveillance de la concurrence.

L'Autorité de surveillance pour le côté AELE de l'Espace économique européen a pour fondement juridique "l'Accord entre les Etats de l'AELE relatif à l'institution d'une Autorité de surveillance et d'une Cour de justice" (ci-après: Accord-surveillance/cour). Tous les Etats qui sont à la fois membres de l'AELE et parties à l'Accord EEE doivent être également parties à cet accord. L'accord se compose d'une partie principale, de deux annexes et de sept protocoles qui précisent différentes dispositions de l'accord principal, d'un point de vue matériel, organisationnel ou institutionnel.

Outre l'Autorité de surveillance, l'accord institue une Cour AELE qui veillera au respect des dispositions de l'Accord EEE par les Etats de l'AELE. Cette juridiction est compétente en particulier pour connaître des actions dans le cadre de la procédure de surveillance EEE.

La Commission des CE, dans le cadre de ses compétences générales d'exécution, dispose de certaines compétences dans le processus de décision, l'administration et la gestion. Les Etats de l'AELE ont renoncé à créer entre eux une structure supranationale aux compétences aussi étendues que celles dont dispose la Commission des CE. Considérant cependant que, pour les besoins de l'EEE, des décisions devront être prises dans divers domaines, des tâches administratives et de direction exécutées et des consultations organisées, ils ont attribué ces fonctions, selon leur nature, soit à l'Autorité de surveillance AELE, soit à un Comité permanent des Etats de l'AELE, qui est la troisième structure AELE créée dans le cadre de l'EEE. La différence entre les deux organes réside dans le fait que l'Autorité de surveillance AELE est indépendante des gouvernements des Etats de l'AELE, alors que le Comité permanent est une structure intergouvernementale, composée de ministres ou de hauts fonctionnaires.

Le Comité permanent est la structure de coordination entre Etats de l'AELE dans le cadre de la mise en oeuvre et du développement des règles de l'EEE par les organes de l'EEE (Conseil de l'EEE et Comité mixte de l'EEE). Cette

tâche eût été difficile à accomplir avec la structure juridique actuelle de l'AELE. Les articles 90, 2e al. et 93, 2e al. de l'Accord EEE prévoient que les décisions du Conseil de l'EEE sont arrêtées "d'une seule voix" (cf. à ce sujet ch. 8.21-8.22). Cette exigence de coordination entre Etats de l'AELE pour présenter des positions communes face à la CE - comme on y est parvenu jusqu'à un certain point lors des négociations sur l'Accord EEE - est fixée, pour les besoins des institutions de l'EEE, dans "l'Accord relatif à un Comité permanent des Etats de l'AELE". Tous les Etats de l'AELE qui sont parties contractantes de l'Accord EEE doivent être également parties à cet accord. Outre le texte de base, cet accord comprend deux protocoles, une annexe et son appendice.

Dans l'Accord-surveillance/cour et dans l'Accord relatif à un comité permanent des Etats de l'AELE, il est prévu de consulter un Comité de parlementaires des Etats de l'AELE: la création de cette nouvelle structure des Etats de l'AELE a été convenue dans un accord spécifique signé à Reykjavik le 20 mai 1992.

Jusqu'ici, pendant les négociations sur l'EEE, c'est le Secrétariat de l'AELE qui a fourni ses services pour le compte des Etats de l'AELE. Ceux-ci ont décidé que le secrétariat continuerait de les assumer, conformément à ce que prévoit expressément l'Accord relatif à un Comité permanent des Etats de l'AELE. Il en résultera des effets au niveau de l'organisation, du personnel et du budget.

Nous allons maintenant présenter brièvement les différentes structures et leurs tâches, aux termes des accords AELE.

## **10.2 L'Autorité de surveillance AELE**

### **10.21 Compétences de l'Autorité de surveillance AELE**

La surveillance du respect des dispositions de l'Accord EEE par les parties contractantes et par les opérateurs économiques - dévolue à l'Autorité de surveillance AELE - est primordiale pour que soient assurées des conditions de concurrence homogènes dans tout l'Espace économique européen. Il appartient à ladite autorité de veiller à l'accomplissement par les Etats de

l'AELE des obligations qui leur incombent en vertu de l'Accord EEE et de l'Accord-surveillance/cour. Ces devoirs sont précisés dans le protocole 1 de l'Accord-surveillance/cour selon la méthode de la référence comme dans l'Accord EEE: ils concernent "les fonctions et pouvoirs de l'Autorité de surveillance AELE qui, en application du protocole 1 de l'Accord EEE découlent des actes auxquels il est fait référence dans les annexes de cet accord". Les tâches de l'Autorité de surveillance dérivent en grande partie de l'acquis communautaire lui-même, c'est-à-dire des actes juridiques auxquels il est fait référence dans les annexes de l'Accord EEE. Pour autant que ces règles de procédure définissent quelles sont les fonctions précises de la Commission des CE, celles-ci doivent être confiées à l'Autorité de surveillance AELE pour les besoins du côté AELE. Aux termes de l'article 1 du protocole, une de ses tâches consiste à informer un Etat membre si une mesure de sauvegarde se justifie (let. a), à enregistrer et, cas échéant, à accepter des exemptions ou des dérogations à une disposition d'un acte juridique et à fixer les conditions de leur mise en oeuvre (let. b et c), à consulter les Etats contractants en vue de régler les différends et les litiges (let. d) et à donner des conseils ou des indications dans des domaines spécifiques, ceux de l'énergie et des produits alimentaires par exemple, ou des marchés publics (let. e à j).

Les Etats de l'AELE peuvent recourir auprès de la Cour AELE contre une décision ou une carence de l'Autorité de surveillance AELE, dans un délai de deux mois après que celles-ci auront été connues, en invoquant une violation de l'accord pour motiver leur plainte (art. 36 et 37 de l'Accord-surveillance/cour). Si une décision de l'Autorité de surveillance AELE a été déclarée nulle par la Cour AELE, ou s'il a été établi que l'Autorité de surveillance est restée passive devant une violation des accords EEE ou intra-AELE, l'Autorité de surveillance AELE doit prendre les mesures qui s'imposent selon le jugement. Les personnes physiques et morales directement concernées par une décision de l'Autorité de surveillance AELE peuvent également recourir auprès de la Cour AELE (art. 36, 2e al., de l'Accord-surveillance/cour).

Les attributions de l'Autorité de surveillance AELE correspondent, du côté de la CE, à la fonction de "gardienne des traités" de la Commission des CE. D'autres fonctions - analogues à celles de la Commission - pourront être ajoutées selon l'article 1, 2e al. du protocole 1, selon l'acquis communautaire

qui sera repris ultérieurement. L'Autorité de surveillance AELE peut, pour accomplir les tâches prévues pour elle dans l'Accord EEE et l'Accord-surveillance/cour, recourir à des méthodes diverses: elle prend des décisions et des mesures, fait des recommandations, prend position, présente des avis, publie des notifications et fixe des lignes directrices. Aux termes de l'article 110 de l'Accord EEE, L'Autorité de surveillance AELE peut aussi imposer à des personnes physiques ou morales des amendes qui valent titre exécutoire. Selon l'article 5, 1er al., let. c, de l'Accord-surveillance/cour, il lui appartient aussi de surveiller l'application de l'Accord EEE par les autres parties contractantes, soit par le côté CE. Ce faisant, l'Autorité de surveillance AELE n'accomplit pas seulement des tâches analogues à celles de la Commission des CE, mais surveille en même temps si celle-ci remplit le devoir de surveillance et de coordination qui lui incombe en vertu de l'Accord EEE. Les deux organes contrôlent ainsi réciproquement l'exécution conforme à l'accord des obligations qui incombent à l'autre côté. Des contacts directs entre la Commission des CE et l'Autorité de surveillance sont prévus à l'article 9, 2e al., de l'Accord EEE, en liaison avec l'article 5, 2e al., let. c de l'Accord-surveillance/cour; ils résultent déjà de l'obligation de coopérer pour garantir une surveillance uniforme dans tout l'EEE, d'échanger des informations et de procéder à des consultations. D'éventuelles difficultés surgissant entre les deux autorités seront traitées par le Comité mixte de l'EEE.

Si l'Autorité de surveillance AELE, sur la base d'une enquête, estime qu'un Etat de l'AELE a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu des accords EEE et intra-AELE, elle émet un avis motivé, le priant de modifier le comportement contraire à l'accord. L'Etat concerné peut présenter des observations préliminaires (art. 31 de l'Accord-surveillance/cour) et s'il ne se conforme pas à cet avis dans le délai imparti, l'autorité de surveillance peut saisir la Cour AELE. Celle-ci statue sur l'action et l'Etat concerné est alors tenu de remplir ses obligations (art. 33 de l'Accord-surveillance/cour). Il n'est pas prévu que la Cour AELE prenne des sanctions en cas de comportement non conforme à l'accord. Le droit communautaire ne prévoit pas de sanctions non plus.

L'Autorité de surveillance AELE assure également une surveillance spécifique: elle veille à l'application des règles de l'Accord EEE concernant la concurrence. Nous vous renvoyons au commentaire des articles 53 à 60 de

l'Accord EEE, en particulier à l'article 55, 1er al., (cf. ch. 7.8 du présent message) en ce qui concerne le contenu matériel de ces règles, leur signification économique, et le mode de coopération avec la Commission des CE, nécessaire pour assurer dans tout l'EEE une politique de la concurrence qui ait les mêmes objectifs. Ces règles sont fixées de manière exhaustive dans le protocole 4 et son annexe de l'Accord-surveillance/cour "concernant les fonctions et les pouvoirs de l'Autorité de surveillance AELE dans le domaine de la concurrence". A ce propos, l'article 3, 1er al., de l'Accord-surveillance/cour précise que l'interprétation et l'application du protocole tiennent dûment compte des arrêts en la matière de la Cour de justice des CE, qui sont antérieurs à la signature de l'Accord EEE. Les principes des arrêts postérieurs à la signature doivent être dûment pris en considération selon l'article 3, 2e al., de l'Accord-surveillance/cour.

La surveillance des dispositions régissant les marchés publics relève également, aux termes de l'article 23 de l'Accord-surveillance/cour, de la surveillance de la concurrence. Ce sont les dispositions fixées dans l'Annexe XVI de l'Accord EEE et du futur protocole additionnel à l'Accord EEE qui font loi. Les fonctions et pouvoirs de l'Autorité de surveillance AELE figurent dans le protocole 2 de l'Accord-surveillance/cour "concernant les fonctions et pouvoirs de l'Autorité de surveillance AELE dans le domaine des marchés publics". Elle intervient en cas d'infraction claire et manifeste d'une autorité adjudicatrice (cf. ch. 7.85). L'Autorité de surveillance AELE fait part à l'Etat de l'AELE et à l'autorité adjudicatrice des motifs de son intervention et exige une prise de position de l'Etat en cause dans un délai de 21 jours; celui-ci peut faire savoir que la violation a été corrigée entre temps, ou donner la raison pour laquelle elle ne l'a pas été, ou encore adresser une notification disant que la procédure de passation d'un marché a été suspendue (art. 1, ch. 3 du protocole 2 de l'Accord-surveillance/cour). Si cette prise de position n'est pas satisfaisante, l'Autorité de surveillance peut introduire action auprès de la Cour AELE pour que celle-ci constate la violation de l'accord. Le futur protocole additionnel de l'Accord EEE prévoira également des recours dans les domaines de "l'énergie, de l'eau, des transports et des télécommunications". En conséquence, les Etats de l'AELE ajouteront un protocole additionnel à l'Accord-surveillance/cour et à son protocole, qui, dans le cadre de l'AELE aussi, attribuera à l'Autorité de surveillance des tâches analogues dans ces domaines. L'Autorité de surveillance AELE disposera alors des

mêmes compétences de surveillance que celles qu'elle exerce déjà en matière de fournitures et de constructions. De plus, un soumissionnaire peut demander une procédure de conciliation auprès de l'Autorité de surveillance s'il se sent lésé. Le plaignant peut demander en tout temps la suspension de la procédure. Les recours nationaux restent réservés. D'ici au 1er janvier 1996 aura lieu un examen général de l'application de ces dispositions.

Les aides publiques seront également contrôlées par l'Autorité de surveillance AELE dans le cadre de la "surveillance de la concurrence" (art. 24 de l'Accord-surveillance/cour). Les dispositions qui figurent dans les Annexes XIII et XV de l'Accord EEE font loi. Les fonctions et pouvoirs de l'Autorité de surveillance AELE en la matière sont fixés dans le protocole 3 de l'Accord-surveillance/cour "sur les fonctions et pouvoirs de l'Autorité de surveillance AELE dans le domaine des aides publiques", complété par un appendice où figure la liste des actes juridiques qu'elle doit adopter après l'entrée en vigueur de l'Accord-surveillance/cour (cf. art. 24, 2e al., et art. 25, 2e al., de l'Accord-surveillance/cour). L'Autorité de surveillance AELE examine, en collaboration avec les Etats de l'AELE, si les projets de réglementations sur les aides publiques sont compatibles avec les articles 49 et 61 de l'Accord EEE. Elle doit donc être avertie à temps de toute introduction ou modification dans le domaine des aides publiques pour pouvoir donner son avis. Elle peut déclarer une aide publique contraire à l'accord et en demander la suppression ou la modification. Si elle n'obtient pas ce qu'elle demande dans les délais, l'Autorité de surveillance ou un Etat de l'AELE peut soumettre directement le cas à la Cour AELE aux termes de l'article 2, 2e al., du protocole 3 (en dérogation aux articles 31 et 32 de l'Accord-surveillance/cour). Si l'Autorité de surveillance AELE estime que la mise en oeuvre des dispositions sur les aides publiques par la Commission des CE dans son domaine de compétence ne correspond pas au maintien de conditions de concurrence égales dans tout l'EEE, un échange de vues entre les deux organes de surveillance a lieu, selon l'art. 64, ch. 1 de l'Accord EEE, en suivant la procédure de la let. f du protocole 27 de l'Accord EEE. Contrairement à la situation d'une procédure purement interne AELE, l'Autorité de surveillance AELE a la possibilité dans ce cas de prendre des mesures provisoires appropriées pour parer à la distorsion de la concurrence. Des consultations interviennent alors dans le cadre du Comité mixte de l'EEE, afin de trouver un compromis acceptable pour toutes les parties.

Un comité consultatif assiste l'Autorité de surveillance dans l'examen des aides publiques accordées aux transports par le rail, la route et les voies navigables intérieures, aux termes de l'article 2 du protocole 3, en liaison avec l'Annexe XIII de l'Accord EEE. Ce comité peut examiner toute question qui touche l'application des dispositions réglementant les aides publiques dans le secteur des transports et donner son avis.

## 10.22 Organisation de l'Autorité de surveillance AELE

L'Autorité de surveillance AELE est composée de sept membres, nommés d'un commun accord par les Etats de l'AELE pour quatre ans (art. 9 de l'accord de surveillance). Durant leur mandat, les membres de l'Autorité de surveillance ne peuvent exercer aucune autre activité professionnelle, rémunérée ou non. Le mandat peut être prolongé. Les Etats de l'AELE nomment un président pour deux ans, choisi parmi les membres.

Les membres de l'Autorité de surveillance AELE ne peuvent recevoir d'instructions et sont donc indépendants des gouvernements des Etats de l'AELE aussi bien que d'autres organismes, tels que le Secrétariat de l'AELE, par exemple. Les décisions de l'Autorité de surveillance sont prises à la majorité; en cas d'égalité des voix, celle du président est prépondérante. Ici apparaissent, liées à l'indépendance de l'autorité par rapport à des directives et à l'application directe de ses décisions aux participants au marché, les caractéristiques supranationales de l'Autorité de surveillance, qui seront présentées en détail au ch. 13.32 du présent message.

L'Autorité de surveillance fait part de ses décisions aux personnes concernées et les publie conformément aux dispositions de l'Accord EEE et de l'Accord-surveillance/cour. Les individus et les opérateurs économiques ont le droit d'adresser des communications, des demandes ou des recours à l'Autorité de surveillance AELE ou d'en recevoir dans les langues officielles des Etats de l'AELE (article 20 de l'Accord-surveillance/cour). L'Autorité de surveillance AELE publie chaque année un rapport d'activité.

L'Autorité de surveillance AELE a la personnalité juridique de droit international et bénéficie de privilèges et d'immunités (art. 44 de l'Accord-surveillance/cour). Ceux-ci sont décrits plus précisément dans le protocole 6 de

l'Accord-surveillance/cour "relatif à la capacité juridique, aux privilèges et aux immunités de l'Autorité de surveillance AELE". Ces privilèges et immunités des membres de l'Autorité de surveillance correspondent à ceux qui sont habituellement accordés aux fonctionnaires d'organisations internationales et relatifs en principe à l'exercice de leurs activités. Ils jouissent de l'immunité de juridiction dans tous les Etats de l'AELE quant à leurs paroles ou écrits dans l'accomplissement de leur fonction. L'Autorité de surveillance AELE, en tant qu'organisation internationale, est exemptée d'impôts directs, ses membres, fonctionnaires et autres employés, en tant que fonctionnaires internationaux, sont exemptés des impôts nationaux sur le revenu.

Le budget de l'Autorité de surveillance AELE et la clé de répartition de ses charges entre les Etats de l'AELE sont établis chaque année par les gouvernements des Etats de l'AELE, d'un commun accord. Conformément à l'article 47 de l'Accord-surveillance/cour, un Comité de parlementaires des Etats de l'AELE, qui sont en même temps membres du Comité parlementaire mixte de l'EEE, est associé à ces travaux (cf. ch. 8.23).

L'Autorité de surveillance AELE sera instituée au moment de l'entrée en vigueur de l'Accord EEE et elle doit être opérationnelle dès le premier jour. Son siège est à Genève et c'est pourquoi la Suisse signera avec l'Autorité de surveillance AELE un accord à ce propos. Pour garantir une coopération étroite et fructueuse avec la Commission des CE, la fonction de surveillance dans le domaine du droit de la concurrence sera exercée par une division de l'Autorité de surveillance AELE installée à Bruxelles.

### **10.23 Conséquences juridiques sur le plan de la Confédération et des cantons**

La création d'une Autorité de surveillance AELE ne nécessite aucune modification des législations fédérale et cantonales. Nous vous renvoyons au ch. 7.8 du présent message pour ce qui concerne les règles d'entraide administrative régissant la coopération entre la Commission des CE, l'Autorité de surveillance AELE et les Etats de l'AELE.

### 10.3 Cour AELE

Dans son avis 1/91 du 14 décembre 1991, la Cour de justice des CE, avait exigé de garder une totale indépendance dans l'interprétation du droit communautaire y inclus les accords conclus par la CE, tels que l'Accord EEE. Les Etats de l'AELE se sont donc vus contraints de renoncer à une instance juridictionnelle commune à toutes les parties contractantes (Cour de justice EEE), responsable d'assurer une interprétation uniforme et de régler les différends entre les parties contractantes (cf. ch. 8.42). En lieu et place de l'instance commune, une juridiction AELE est chargée d'assurer l'homogénéité de l'interprétation des règles EEE parmi les Etats de l'AELE (art. 108 de l'Accord EEE).

Un lien entre la juridiction CE et la juridiction AELE est constitué par l'objectif commun fixé dans l'article 105 de l'Accord EEE, soit l'interprétation la plus homogène possible de l'Accord EEE et du droit communautaire pertinent pour l'EEE. Le Comité mixte de l'EEE organise à cette fin, sur le modèle de l'article 2 du protocole 2 de la Convention de Lugano concernant la compétence judiciaire et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale (RS 0.275.11, RO 1991 2436), conformément à l'art. 106 de l'Accord EEE, un système d'échanges d'informations concernant les décisions rendues par les juridictions communautaires (Cour de justice et Tribunal de première instance des CE), la Cour AELE et les tribunaux de dernière instance des Etats de l'AELE. Le système inclut la transmission de jugements de ces juridictions au greffier de la Cour de justice des CE, leur classification par le greffier et la transmission aux autorités nationales (encore à déterminer) des jugements qui les concernent. Selon l'article 105, 2e al., de l'Accord EEE, le Comité mixte est tenu de suivre le développement de la jurisprudence des deux cours (CE et AELE) et de veiller à une interprétation homogène de l'Accord EEE. Si une divergence éventuelle de la jurisprudence des deux cours ne peut être éliminée dans le délai de deux mois, la procédure prévue à l'article 111 de l'Accord EEE peut être appliquée (procédure générale de règlement des différends).

### 10.31 Compétences de la Cour AELE

Les engagements des Etats de l'AELE qui résultent de l'article 108 de l'Accord EEE sont répétés et concrétisés dans l'Accord-surveillance/cour. La Cour AELE peut être notamment saisie de trois types d'affaires: des procédures en manquement introduites par l'Autorité de surveillance AELE contre un Etat de l'AELE pour violation de l'accord, des recours contre les décisions de l'Autorité de surveillance AELE; ainsi que des différends entre deux ou plusieurs Etats de l'AELE.

La Cour AELE est donc compétente notamment pour connaître

1. des affaires qui résultent de l'activité de l'Autorité de surveillance AELE, par exemple quand un Etat de l'AELE ne se conforme pas à une prise de position de l'Autorité de surveillance dans le délai imparti (art. 31 de l'Accord-surveillance/cour);
2. des recours d'un Etat de l'AELE ou d'un sujet de droit de l'EEE (personne physique ou morale) contre des décisions de l'Autorité de surveillance AELE pour incompétence, violation des formes substantielles, violation de l'Accord-surveillance/cour ou de l'Accord EEE ou d'une autre règle de droit relative à leur application ou enfin pour abus de pouvoir (art. 36 Accord-surveillance/cour);
3. des différends entre deux ou plusieurs Etats de l'AELE sur l'interprétation et l'application de l'Accord EEE, de l'Accord-surveillance/cour et de l'Accord relatif à un comité permanent des Etats de l'AELE (art. 32 Accord-surveillance/cour).

Aux termes de l'article 110 de l'Accord EEE, la Cour AELE peut imposer à des personnes physiques ou morales des amendes qui valent titres exécutoires. D'autre part, la Cour AELE peut donner des avis sur l'interprétation de l'Accord EEE à la demande des juridictions des Etats de l'AELE (art. 34 Accord-surveillance/cour). Les Etats de l'AELE peuvent limiter ce droit à leurs juridictions de dernière instance.

Les Etats de l'AELE, l'Autorité de surveillance AELE, la CE et la Commission des CE peuvent soumettre à la Cour AELE des mémoires ou des observations écrites sur les affaires pendantes devant celle-ci (art. 20, protocole 5, Accord-surveillance/cour). Ils peuvent aussi intervenir - comme des personnes physiques ou morales qui, dans les cas exposés ci-dessus au chiffre 2 peuvent faire admettre leur intérêt dans une affaire pendante (art. 36, protocole 5, Accord-surveillance/cour). A ce droit, correspond celui des Etats de l'AELE et de l'Autorité de surveillance AELE d'intervenir de la même manière dans les affaires pendantes auprès de la Cour de justice des CE.

Les recours auprès de la Cour AELE n'ont, en principe, pas d'effet suspensif, mais la Cour AELE peut, si elle estime que les circonstances l'exigent, surseoir à l'exécution de l'acte attaqué (art. 40, Accord-surveillance/cour). Elle peut également prescrire les mesures provisoires nécessaires dans les affaires dont elle est saisie (art. 41, Accord-surveillance/cour). La Cour AELE a une compétence de pleine juridiction en ce qui concerne les amendes infligées par l'Autorité de surveillance AELE.

### **10.32 Organisation de la Cour AELE**

L'organisation de la Cour AELE découle de l'Accord-surveillance/cour et de son protocole 5 "sur le statut de la Cour AELE". Le protocole 7 de cet Accord "sur la capacité juridique, les privilèges et immunités de la Cour AELE" régleme les privilèges et immunités de la Cour AELE et de ses juges.

La Cour AELE siège de manière permanente selon son règlement. Elle possède, en tant qu'organisation internationale, la personnalité juridique et peut conclure des accords dans le cadre de ses attributions (par ex. un accord de siège avec l'Etat de l'AELE dans lequel se trouve son siège. La Cour AELE est composée de sept juges, dont chacun serait susceptible, dans son propre pays, d'exercer les plus hautes fonctions juridictionnelles ou est un jurisconsulte reconnu (art. 28 et 30 de l'Accord-surveillance/cour). Ces juges ne peuvent, en dehors de leur activité, exercer aucune fonction politique ou administrative ni aucune autre activité professionnelle, rémunérée ou non, à moins d'y avoir été expressément autorisés par décision des gouvernements

des Etats de l'AELE (art. 4, protocole 5). Ils sont nommés d'un commun accord par les Etats de l'AELE pour six ans, un renouvellement partiel de trois puis quatre membres ayant lieu tous les trois ans. Les juges élisent leur président pour trois ans. Les juges sortants peuvent être réélus (art. 30 Accord-surveillance/cour).

Les décisions de la Cour AELE ne sont valables que si un nombre impair de ses membres, cinq au minimum, assiste aux délibérations (art. 29, Accord-surveillance/cour). Les décisions sont prises à la majorité. Les débats sont publics - sauf si des motifs importants s'y opposent - alors que les délibérations doivent rester secrètes (art. 27 et 31, protocole 5).

### **10.33 Conséquences juridiques sur le plan de la Confédération et des cantons**

La création d'une Cour AELE n'implique que des modifications mineures des législations fédérale et cantonales. Il s'agit en particulier de prévoir que les tribunaux peuvent demander à la Cour AELE de donner des avis interprétatifs sur les règles EEE. La Suisse ne fera pas usage de la possibilité mentionnée à l'article 107 de l'Accord EEE (et par son protocole 34) d'autoriser ses tribunaux à demander à la Cour de justice des CE d'interpréter les règles EEE.

## **10.4 Le Comité permanent des Etats de l'AELE**

### **10.41 Compétences du Comité permanent**

Comme nous l'avons déjà dit en introduction, l'article 93 de l'Accord EEE oblige les Etats de l'AELE à parler d'une seule voix lors de la prise des décisions au Comité mixte EEE. La coordination des points de vue a été assurée, durant les négociations EEE, par le groupe des chefs-négociateurs. Pour la période qui suivra l'entrée en vigueur de l'Accord EEE, les Etats de l'AELE assumeront cette tâche de coordination devenue permanente, par un Comité permanent des Etats de l'AELE, régi par "l'Accord relatif à un Comité permanent des Etats de l'AELE" (ci-après Accord sur le Comité permanent). Celui-ci comprend deux protocoles et une annexe. Sauf exception, les décisions du Comité permanent sont prises par un consensus.

Concrètement, les tâches principales du Comité permanent se résument ainsi:

1. Discuter les objets qui doivent faire l'objet d'une décision au sein du Comité mixte de l'EEE (art. 2, Accord sur le Comité permanent)
2. Exécuter des tâches particulières, attribuées dans le cadre de l'Accord EEE (art. 3, 1er al., Accord sur le comité permanent, en liaison avec son protocole 1, "relatif aux fonctions et pouvoirs du Comité permanent, qui, en application du protocole 1 de l'Accord EEE découlent des actes juridiques auxquels il est fait référence dans les annexes de cet accord"). En font partie la récolte et la transmission de certaines informations, la tenue de listes (de diplômes, par ex.) et, dans le domaine de l'environnement, la tenue à jour d'un registre des informations sur les accidents qui se sont produits.
3. Elaborer des rapports, déclarations ou autres documents similaires relatifs aux Etats de l'AELE, dans les cas qui sont directement liés avec ses fonctions (art.3, 2e al., Accord sur le Comité permanent).
4. Exécuter d'autres tâches qui lui sont attribuées par l'Accord EEE (art.3, 3e al., Accord sur le Comité permanent).

#### **10.42 Organisation du Comité permanent**

Le Comité permanent est un comité intergouvernemental, où chaque Etat de l'AELE délègue un représentant. Le comité se réunit selon les besoins au niveau des ministres ou des hauts fonctionnaires (art. 4, Accord sur le Comité permanent). Ceux-ci agissent sur instructions de leurs gouvernements et chaque Etat dispose d'une voix. Le Comité permanent peut se réunir en tout temps, si cela est jugé nécessaire (procès-verbal agréé des négociations ad article 4 de l'Accord sur le Comité permanent). Il peut se faire assister dans l'exécution de ses tâches par des sous-comités et d'autres organismes (art. 5, 1er al., Accord sur le Comité permanent). Le secrétariat du Comité permanent est assuré par le Secrétariat de l'AELE.

Dans les limites de ses compétences, le Comité permanent peut prendre des décisions obligatoires pour tous les Etats de l'AELE ou leur faire des

recommandations (art. 6, 1er al., Accord sur le Comité permanent permanent). Ces décisions doivent en principe être prises à l'unanimité, pour autant qu'il n'ait pas été prévu expressément dans l'annexe de l'accord qu'il s'agit d'une décision à la majorité. Sauf exception, chaque Etat membre dispose donc d'un droit de veto. Le Comité permanent peut consulter le Comité de parlementaires des Etats de l'AELE, composé des membres AELE du Comité parlementaire mixte de l'EEE (cf. à ce sujet ch. 8.23), ainsi que le Comité consultatif de l'AELE. Chacun de ces comités peut donner son avis au Comité permanent sur toute question d'importance pour le fonctionnement et le développement de l'EEE (art. 9, Accord sur le Comité permanent).

Le Comité permanent des Etats de l'AELE n'a pas de siège fixe, mais choisit son lieu de réunion de cas en cas, selon les besoins. De même, il n'a pas de budget propre. Les services fournis au Comité permanent par le Secrétariat de l'AELE sont financés par le budget de celui-ci.

#### **10.43 Conséquences juridiques sur le plan de la Confédération et des cantons**

La création du Comité permanent des Etats de l'AELE n'a de conséquences matérielles ou juridiques directes ni sur le plan de la Confédération ni sur le plan des cantons. Mais la Suisse peut être la destinataire d'une décision ou recommandation de ce comité selon l'article 6 de l'Accord sur le Comité permanent. Dans ce cas, elle doit prendre les mesures qui s'imposent.

#### **10.5 Le Comité de parlementaires des Etats de l'AELE**

La composition, les tâches et les règles de procédure concernant le Comité des parlementaires des Etats de l'AELE sont fixées dans un accord qui a été signé lors de la réunion ministérielle AELE à Reykjavik le 20 mai 1992.

Ce comité est composé de trente-trois membres: six représentants chacun pour la Suède, l'Autriche, et la Suisse, cinq représentants chacun pour la Finlande et la Norvège, trois pour l'Islande et deux pour la Principauté de Liechtenstein.

Le comité est l'organe consultatif parlementaire des Etats de l'AELE dans tous les domaines concernant l'EEE. Il agit comme organe de liaison avec les parlements nationaux et le Comité parlementaire mixte de l'EEE. Le Comité s'exprime sur le fonctionnement et le développement de l'EEE, fait des recommandations et prend des résolutions.

## **10.6 Services du Secrétariat de l'AELE dans le cadre de l'EEE**

Sous la conduite d'un secrétaire général, le Secrétariat de l'AELE accomplit aujourd'hui des tâches fondamentales dans le cadre de la Convention de Stockholm, qu'il s'agisse d'exécuter des décisions du Conseil de l'AELE ou des mandats des Etats membres de l'AELE. Pendant les négociations sur l'EEE, le Secrétariat de l'AELE, supervisé par le groupe des chefs-négociateurs, a rendu de nombreux services de nature technique et contribué ainsi au déroulement efficace des négociations. Jusqu'ici, l'engagement du Secrétariat de l'AELE lors des négociations sur l'EEE répondait à un mandat des Etats membres de l'AELE. Les conséquences budgétaires de cet engagement ont été approuvées par le Conseil de l'AELE.

Les Etats de l'AELE sont convenus qu'après l'entrée en vigueur de l'EEE le Secrétariat de l'AELE aura encore un rôle important à jouer. Celui-ci se concrétisera dans le cadre du Comité permanent des Etats de l'AELE ainsi que dans la coopération avec la Commission des CE qui doit se développer au sein de l'EEE. La Suisse préconise que les Etats de l'AELE influencent de manière aussi directe et immédiate que possible la formulation du droit communautaire pertinent pour l'EEE. Dans ce cadre, le Secrétariat de l'AELE doit remplir une fonction classique de coordination et de secrétariat.

En vue de ces nouvelles tâches, le Secrétariat de l'AELE renforcera sa présence à Bruxelles. Mais le siège de l'AELE, et donc son secrétariat, restent à Genève. Cependant, les services du secrétariat qui traitent principalement les questions relatives à l'EEE seront transférés à Bruxelles pour les rapprocher des services de la Commission des CE. Les services de secrétariat qui assistent le Comité permanent déménageront en partie à Bruxelles, parce qu'il est vraisemblable que ce comité travaillera surtout là-bas. Une restructuration du secrétariat et un développement de son effectif (en particulier dans le domaine de la traduction) sont liés à la création de cette double structure.

Les charges financières résultant de ces changements seront réparties entre les Etats de l'AELE dans le cadre du budget du secrétariat, établi en tenant compte de ces nouvelles tâches.

## 10.7 Mesures intérimaires

La coopération entre les parties contractantes doit pouvoir fonctionner pleinement dès l'entrée en vigueur de l'Accord EEE. L'Autorité de surveillance AELE et la Cour AELE doivent être fonctionnelles dès le début, même si elles ne parviennent que progressivement au degré d'organisation final nécessaire à l'exercice de leurs tâches respectives. Pour réaliser cet objectif, les Etats de l'AELE ont créé des structures de planification pour la période transitoire; celles-ci assurent la mise sur pied de l'Autorité de surveillance AELE et de la Cour AELE afin que ces organes puissent prendre des décisions et les faire exécuter dès l'entrée en vigueur de l'accord. Ces décisions de planification ont des conséquences financières qui doivent encore être approuvées par les parties contractantes avant l'entrée en vigueur de l'Accord EEE.

Cela signifie aussi qu'avant l'entrée en vigueur de l'Accord EEE, les structures internes nécessaires à la mise en oeuvre de l'accord doivent être établies en Suisse. Ce sont les mêmes qui ont fait leurs preuves au cours des négociations sur l'EEE. Le Bureau de l'intégration DFAE/DFEP continuera d'assurer la coordination centrale dans le domaine de l'intégration tant face à l'extérieur qu'à l'intérieur. Il sera l'interlocuteur auxquels s'adresseront les parties contractantes et les institutions de l'EEE, les organes fédéraux, les cantons et le public; il donnera des renseignements et, en étroite coopération avec les instances compétentes, préparera des instructions au sujet de l'application et du développement de l'accord et veillera à sa mise en oeuvre. Il s'occupera en particulier de la gestion de l'accord, conduira les négociations ou y prendra part.

## **11 Conséquences financières et sur l'état personnel**

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

En matière de dépenses, il y a lieu de distinguer entre les dépenses supplémentaires que la Confédération devra consentir dans différents domaines et les diminutions de dépenses attendues dans le domaine des achats publics. En matière de recettes, les effets de la croissance restent à estimer.

#### **11.11 Charges supplémentaires pour la Confédération**

Dans le domaine de la libre circulation des marchandises l'accord EEE entraînera des réductions de recettes douanières dues à:

- la libéralisation des échanges de certains produits agricoles, soit de produits en provenance des pays les moins avancés de la CE (produits dits "de cohésion"), produits pour lesquels la Suisse a accordé des concessions unilatérales (13 mio. francs), et de quelques produits qui ont fait l'objet de concessions réciproques entre la Suisse et la CE (19 mio. francs);
- l'extension du régime des produits agricoles transformés à de nouveaux produits et la modification de la méthode de calcul des prélèvements et restitutions que ce régime comporte (25-35 mio. francs);
- la libéralisation du commerce des poissons d'eau douce et des produits de la mer du chapitre 16 du tarif douanier (2 mio. francs).

Des charges supplémentaires pour le budget de la Confédération sont d'autre part prévues dans:

- le domaine vétérinaire, du fait de la perte de certaines taxes prélevées à la frontière et de dépenses dues à l'élargissement des programmes de contrôle des résidus (9 mio. francs);
- le domaine des prescriptions techniques pour les substances toxiques (2 mio. francs).

Dans le secteur des spiritueux, la Suisse devra éliminer toute discrimination dans l'application du droit de monopole. La modification du régime actuel (droit de monopole plus élevé pour les alcools étrangers que pour les alcools suisses) sera faite de manière telle qu'elle ne devrait pas entraîner de charges supplémentaires pour le budget de la Confédération.

L'instauration de la libre circulation des services et des capitaux n'impliquera pas de dépenses supplémentaires pour la Confédération.

En ce qui concerne la libre circulation des personnes, certaines modifications de la législation rendues nécessaires par l'adoption de l'accord EEE auront des conséquences sur le budget de la Confédération.

Dans le domaine de la sécurité sociale, l'EEE aura pour effet global des charges supplémentaires de l'ordre de 19,3 millions de francs par an. Les économies et les dépenses supplémentaires se décomposent comme suit (cf. chap 7.53):

- AVS/AI: dépenses supplémentaires de l'ordre de 3 millions de francs dues aux adaptations suivantes:
  - . les prestations attribuées sous forme de rentes extraordinaires et d'allocations pour impotents seront transférées au système de prestations complémentaires. L'effet pour le budget de la Confédération est neutre;
  - . la modification de notre méthode actuelle de calcul des rentes partielles et sa transformation en un système complètement "proratisé" entraînera, pour la Confédération, une augmentation des dépenses de l'ordre de 10,5 millions de francs;
  - . la suppression des quarts de rentes pour des degrés d'invalidité compris entre 40 et 50%, devraient représenter pour la Confédération une économie de l'ordre de 7,5 millions de francs.
- Prestations complémentaires de l'AVS/AI: dépenses supplémentaires pour la Confédération de l'ordre de 2,5 millions de francs en raison de

l'abolition, pour les ressortissants de l'EEE, de la période de séjour obligatoire de 15 ans telle qu'elle existe aujourd'hui.

- AVS/AI facultative des ressortissants suisses résidant à l'étranger: la suppression, pour de nouveaux adhérents, de la possibilité de s'affilier à cette assurance facultative n'aura pas d'effets sur le budget de la Confédération.
- Prévoyance professionnelle: dépenses supplémentaires pour la Confédération de l'ordre de 10 millions de francs pour financer une partie des coûts administratifs résultant de la création et du fonctionnement d'une instance de coordination auprès de l'institution supplétive.
- Assurance-maladie: dépenses supplémentaires pour la Confédération de l'ordre de 2,5 millions de francs permettant de financer une partie des coûts administratifs résultant de la création et du fonctionnement de l'infrastructure administrative chargée de l'entraide en matière de prestations.
- Assurance-accidents: les adaptations nécessaires dans le domaine des maladies professionnelles n'auront pas d'incidences sur le budget de la Confédération.
- Allocations familiales dans l'agriculture: dépenses supplémentaires pour la Confédération de l'ordre de 1,3 millions de francs dues à l'introduction de l'égalité de traitement entre Suisses et autres ressortissants de l'EEE.

Dans le domaine de la police des étrangers enfin, il faut tenir compte d'une perte de recettes d'environ 1,5 millions de francs provenant des taxes d'assurances d'autorisation de séjour, de contrôle et d'approbation d'autorisations.

Pour ce qui est des politiques horizontales et d'accompagnement, des dépenses supplémentaires résulteront de la participation de la Suisse aux programmes communautaires dans les domaines suivants:

- recherche et développement (100 mio. de francs)
- éducation, formation et jeunesse (18 mio.)
- petites et moyennes entreprises (5 mio.)
- MEDIA 92 (2 mio.)
- statistiques (9 - 9,5 mio.)
- tourisme (1 mio.)

En ce qui concerne les dépenses en matière de recherche et développement, ainsi que d'éducation et formation, il convient de relever qu'elles dépendent du contenu des programmes d'action de la CE qui seront réorganisés en 1994. Le contenu de cette réorganisation n'est pas encore connu.

D'autre part, la participation d'instituts et d'entreprises suisses aux programmes communautaires nécessitera des mesures d'accompagnement pour faciliter et encourager cette participation, entre autres l'établissement d'un réseau d'information et de transfert de connaissances sur ces programmes. Ces mesures entraîneront des dépenses de l'ordre de 7 millions de francs.

La participation financière de la Suisse au mécanisme de cohésion en faveur des pays de la CE les moins avancés s'élèvera à 60-70 millions de francs par année pour une période de cinq ans (1993-1997). Le montant exact dépendra des modalités de versement des contributions (début ou fin d'année), de l'évolution relative du PNB suisse et du taux de change du franc suisse.

Outre les effets directs des dispositions de l'accord, d'autres dépenses doivent être prévues à trois titres:

- l'augmentation du personnel pour les institutions des pays de l'AELE (Autorité de surveillance et Secrétariat de l'AELE) que nous estimons à environ 100 collaborateurs. Ceci devrait entraîner pour la Suisse une contribution supplémentaire au budget de l'AELE de l'ordre de 10 millions de francs;

- l'augmentation du personnel de la Confédération: comme nous l'indiquons au chiffre 11.14 ci-dessous, il s'agit d'une estimation maximale sur la base des données dont nous disposons actuellement (de l'ordre de 23 à 34 millions de francs par année);
- la publication en Suisse des textes de l'accord EEE qui entraînera pour la Chancellerie fédérale des dépenses de l'ordre de 1,5 millions de francs en 1993.

L'ensemble des charges supplémentaires découlant de la mise en oeuvre de l'accord sur l'EEE sont résumées dans le tableau suivant:

Charges supplémentaires pour le budget de la Confédération (en millions de francs)

	1993	1994	1995	1996	A partir de 1998
Concessions suisses sur les produits agricoles "de cohésion"	13	13	13	13	13
Concessions agricoles bilatérales Suisse-CE	19	19	19	19	19
Produits agricoles transformés	25-35	25-35	25-35	25-35	25-35
Secteur vétérinaire	9	9	9	9	9
Libéralisation prod. de la mer	2	2	2	2	2
Prescriptions techniques	3	3	3	2	2
Sécurité sociale	19,3	19,3	19,3	19,3	19,3
Assurance chômage	15	15	15	15	(-100)
Police des étrangers	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
Recherche et développement	100	100	100	100	100
Education et formation <sup>593)</sup>	0	0	0	14	18
Mesures d'accompagnement	3	4	6	7	7
PME	5	5	5	5	5
Média 92	2	2	2	2	2
Tourisme	1	1	1	1	1
Protection civile	1	1	1	0,2	0,2
Statistique	8,8	8,9	9,5	8,7	8,9
Fonds de cohésion	60-70	60-70	60-70	60-70	0
Augmentation du personnel AELE	10	10	10	10	10
Augmentation du personnel de la Confédération <sup>594)</sup>	22,6	24,5	28,8	30,9	35
Publication de l'accord EEE	1,5				
<b>TOTAL (arrondi)</b>	<b>330</b>	<b>330</b>	<b>340</b>	<b>350</b>	<b>180</b>

593) Pour les années 1991-1998 un crédit d'engagement de 52 millions de francs a été octroyé par l'Assemblée fédérale pour financer la coopération internationale en matière d'enseignement supérieur et de mobilité (arrêté du 6 mars 1991). Celui-ci permet de financer la totalité de la participation suisse aux programmes communautaires d'éducation et de formation jusqu'en 1995 avec un reste de 4 millions pour 1996 (besoin annuel: 18 millions francs).

594) Ces chiffres sont indicatifs et pourraient changer en fonction des considérations qui figurent au chiffre 11.14 ci-après.

Les charges supplémentaires annuelles pour le budget de la Confédération devraient donc être de l'ordre de 330 - 350 mio. de francs pendant les années 1993-1997 pour diminuer à partir de 1998 à un niveau de 180 millions de francs environ.

## **11.12 Allègements des finances de la Confédération**

### **11.121 Recettes fiscales**

L'étude du professeur H. Hauser sur les conséquences économiques globales de l'accord sur l'EEE table sur un gain de productivité de quatre à six pour cent. En admettant une période d'adaptation de dix ans, la croissance supplémentaire de l'économie atteindrait en moyenne un demi-point de pourcentage par année.

Les recettes de la Confédération réagissent diversement et en partie avec du retard aux modifications des conditions-cadres économiques. Un essor économique aurait des conséquences notables pour environ la moitié des recettes de la Confédération, soit celles provenant de l'impôt sur le chiffre d'affaires et de l'impôt fédéral direct. Environ la moitié du produit de l'impôt sur le chiffre d'affaires, qui représente environ un tiers des recettes totales, provient de l'imposition des biens de consommation, l'autre moitié provenant de l'imposition des investissements d'équipement et des prestations du secteur de la construction. En admettant un volume de recettes d'environ onze milliards de francs et une composition inchangée du produit des intérêts, un surcroît de croissance d'un demi-point de pourcentage entraînerait au début des recettes supplémentaires d'environ 60 millions de francs par année. Selon le rapport du professeur Hauser, les surcroîts de croissance progresseraient de manière cumulative durant la période d'adaptation d'environ 0,5% par an pour parvenir à une valeur environ dix fois plus élevée. Dans ces conditions, les recettes annuelles supplémentaires provenant de l'impôt actuel sur le chiffre d'affaires pourraient ainsi atteindre environ 300 millions de francs après cinq ans. Vu le système de taxation bisannuelle, l'impôt fédéral direct réagit avec un retard de deux à quatre ans à l'évolution des revenus et des rendements. On peut escompter en moyenne pluriannuelle un coefficient d'élasticité PIB (rapport entre la croissance des recettes et la croissance de l'économie) d'environ 1,5. A long terme, le produit supplémen-

taire de cet impôt devrait par conséquent être du même ordre de grandeur que dans le cas de l'impôt sur le chiffre d'affaires. Le temps que prendront les rentrées supplémentaires de l'impôt fédéral direct pour atteindre leur niveau à long terme est à peu près comparable à celui qui est nécessaire pour l'ICHA, avec toutefois le décalage de deux à quatre ans déjà cité.

Il est impossible d'évaluer l'effet de l'accord sur l'EEE en ce qui concerne l'évolution des autres recettes de la Confédération. D'autres facteurs tels que les taux de change ou les taux d'intérêts influencent le produit de façon plus marquée qu'un surcroît de croissance économique (cumulatif) de 0,5 point de pourcentage par année.

## **11.122 Diminution des dépenses dans le domaine des achats publics**

### **1. Généralités**

La libéralisation des marchés publics entraînera des économies dans le domaine des achats publics. En raison de la concurrence accrue, la Confédération devrait pouvoir dans certains cas adjudger des contrats de construction ou acheter des biens mobiliers à des conditions plus avantageuses. Il est difficile d'évaluer le montant exact des économies. Si les règles de la concurrence sont appliquées de manière conséquente, le potentiel total d'économies dans le domaine des achats publics de la Confédération (sans les CFF et les PTT) atteindrait probablement quelques centaines de millions de francs. Il a été admis dans ce scénario que les adjudicataires étrangers devraient également se conformer aux dispositions régissant la protection du travail et aux conditions de travail locales. Ces économies ne pourraient toutefois devenir effectives qu'après plusieurs années. Dans le cas des régies, le potentiel d'économies est vraisemblablement moins important, car les achats sont effectués en partie sur le marché international depuis plusieurs années.

### **2. Economies dans le domaine des contrats de construction**

En ce qui concerne les constructions de la Confédération (construction des routes nationales, constructions militaires et civiles), on peut escompter des économies principalement dans le cas d'adjudications importantes. Les PTT

estiment que leur potentiel d'économies est plus faible tandis que les CFF s'attendent à des soumissions plus favorables, surtout dans le cas des bâtiments.

### 3. Economies dans le domaine des fournitures

Des économies sont également prévisibles en ce qui concerne l'achat de biens mobiliers. Il y a lieu de mentionner à ce sujet que dans le cadre de l'accord du GATT, la Confédération lance déjà actuellement en matière d'achats publics de nombreux appels d'offres publics sur le plan international. Les économies supplémentaires seront par conséquent limitées. A moyen terme, les PTT tablent sur des achats plus favorables de matériel de télécommunications, dont l'importance est toutefois difficile à estimer.

#### **11.13 Effet global sur le budget de la Confédération**

Sur la base de ce qui précède, il apparaît que dans les premières années où il sera en vigueur, l'Accord entraînera des charges supplémentaires de l'ordre de 330-350 millions de francs qui seront en partie compensées par les économies résultant de l'ouverture des marchés publics et par l'augmentation des recettes de l'ICHA et de l'IFD (Impôt fédéral direct) qui devraient résulter de l'augmentation de la croissance. Par la suite, les charges supplémentaires devraient se réduire à partir de 1998 et pourraient être plus que compensées par les effets positifs de l'EEE sur le budget.

#### **11.14 Effets sur l'état du personnel**

D'après ce que l'on sait actuellement, on peut escompter que les tâches découlant de l'accord sur l'EEE nécessiteront à long terme la création d'environ 400 postes.

Il n'est toutefois nullement prévu d'accroître dans une telle mesure l'effectif des postes permanents dans l'administration générale de la Confédération dès l'entrée en vigueur de l'accord. Les nouvelles tâches ne devront pas être assumées immédiatement. La création des nouveaux postes pourra par conséquent s'étendre sur une période de cinq à dix ans. On peut prévoir actuellement que l'EEE permettra ensuite de réduire le travail administratif

et par conséquent de supprimer des postes. Il n'est cependant pas encore possible de chiffrer les possibilités d'économies. Une estimation des frais liés aux postes supplémentaires a déjà été prise en considération dans le tableau récapitulatif des frais totaux du chapitre 11.11.

Les postes prévus, soit environ 400, se répartissent entre les domaines suivants:

Mission suisse auprès des Communautés européennes à Bruxelles	8
et Bureau de l'intégration	
Santé publique (toxiques, denrées alimentaires, médicaments)	18
Statistique	157
Constructions et achats publics	10
Commission des cartels	12
Domaine vétérinaire	18
Caisse suisse de compensation à Genève	136
Divers groupes de tâches	<u>54</u>
	413

Les deux augmentations de personnel importantes nécessaires à l'Office fédéral de la Statistique et à la Caisse suisse de compensation appellent les commentaires suivants :

- Alors qu'au cours des vingt dernières années les systèmes statistiques des Etats de l'EEE ont connu une forte croissance, il n'en a pas été de même en Suisse. La production d'informations statistiques dans notre pays accuse dès lors un retard considérable par rapport aux normes et aux pratiques d'information officielle dans le reste de l'Europe. Des estimations détaillées montrent donc qu'il y aurait lieu de 1993 à 1997 d'affecter 157 personnes à l'exécution des tâches découlant de l'Accord EEE. Compte tenu de la diversité et du volume des travaux préparatoires, conceptionnels et organisationnels qui seront nécessaires pour la production de statistiques eurocompatibles dans les délais fixés par l'Accord EEE, il faudra déjà dans le très court terme engager du personnel supplémentaire en nombre important. Il faudra notamment affecter ces ressources à la révision et au développement des comptes nationaux, des statistiques industrielles, des statistiques des transports,

des registres d'entreprises et d'exploitations agricoles, ainsi qu'à des travaux de méthodologie, de développement informatique, de saisie et de transmission internationale des données statistiques.

- La Caisse suisse de compensation à Genève est d'une part seule compétente dans le domaine de l'assurance-vieillesse et survivants ainsi que dans celui de l'assurance-invalidité en matière de calcul et de versement des prestations aux personnes résidant à l'étranger. Elle joue d'autre part le rôle d'organisme de liaison interétatique pour les rapports avec les assurances étrangères correspondantes. Les besoins en personnel supplémentaire découlent surtout de l'impossibilité de maintenir les simplifications administratives prévues dans les accords bilatéraux et destinées à diminuer le nombre de rentes (paiement d'indemnités forfaitaires ou transfert de cotisations à l'assurance étrangère, versement de rentes partiel d'invalidité selon le prorata de la durée de cotisation et non pas selon la clause d'assurance), qui ne sont plus possibles en vertu du droit de l'EEE. Par ailleurs, les tâches de l'organisme de liaison s'accroîtront du fait que la coordination et l'exportation des prestations ont plus d'importance en vertu du droit de l'EEE qu'en vertu des conventions bilatérales. Finalement, la complexité accrue des nouvelles réglementations ainsi que la plus grande mobilité des travailleurs qui est vraisemblable entraîneront une augmentation notable des demandes de renseignements, des réclamations et des questions juridiques.

Les incertitudes concernant l'échelonnement dans le temps de la création de nouveaux postes et les possibilités d'économies ont incité le Conseil fédéral à approuver la planification des postes pour la période 1993-1995 sans prendre en compte les effets d'une adhésion à l'EEE sur l'état du personnel. La planification contient uniquement des postes que les chambres fédérales doivent autoriser dans le cadre des décisions relatives au budget. Avant de pouvoir donner à ce sujet des informations plus précises et en rapport avec l'EEE, il est nécessaire de déterminer dans quelle mesure les besoins supplémentaires en personnel peuvent être compensés par la suppression de tâches. Il faudra ensuite évaluer lors d'une deuxième étape comment les besoins supplémentaires restants en personnel peuvent être satisfaits grâce aux contingents des départements figurant dans la planification.

## 11.2 Sur le plan des cantons et des communes

### 11.21 Charges supplémentaires pour les cantons et les communes

#### 1. Adaptation des législations cantonales au droit européen

L'adaptation du droit cantonal au droit européen entraînera certaines dépenses supplémentaires pour les cantons. La compatibilité des législations cantonales avec le droit européen devra être vérifiée. Des actes juridiques devront être révisés à différents niveaux. Les frais supplémentaires résultant des travaux effectués par les services juridiques cantonaux, les gouvernements et les parlements ainsi que d'éventuelles votations populaires ne peuvent pas être chiffrés.

#### 2. Formation

Pour les cantons où se trouvent des universités cantonales et d'autres institutions de formation supérieures, des conséquences de l'accord sur l'EEE sont prévisibles concernant d'une part la libre circulation des personnes, en particulier du point de vue de l'accès aux universités et d'autre part la transformation des écoles techniques supérieures en hautes écoles spécialisées. Par ailleurs, certains effets sont probables dans le secteur des bourses (suppression des délais d'attente, etc.).

La libre circulation des personnes pourrait provoquer une augmentation du nombre d'étudiants en Suisse. Le traité sur l'EEE accélérera la transformation déjà en cours des écoles techniques supérieures de notre pays en hautes écoles spécialisées, ce qui occasionnera des dépenses supplémentaires.

#### 3. Séjour et établissement, marché du travail

L'interdiction de la discrimination pour des raisons de nationalité, contenue dans les réglementations relatives à la libre circulation des ressortissants des Etats membres est interprétée dans un sens large. Elle concerne non seulement les mêmes droits d'accès à un emploi, mais également d'autres aspects comme par exemple des avantages sociaux et en matière d'impôts ou le recours aux possibilités de formation continue. Ces réglementations auront

des conséquences multiples pour les cantons. D'une part, certaines dépenses supplémentaires sont à prévoir et d'autre part des allègements résulteront à moyen terme de la libéralisation du marché du travail vu que les cantons et les communes représentent des employeurs importants.

La limitation progressive des permis de saisonniers aux branches d'activité véritablement saisonnières est importante au niveau cantonal. Ainsi, les ressortissants de l'EEE bénéficieront déjà durant la période transitoire de permis de séjour annuels plus nombreux et donnant droit au regroupement familial. Le nombre d'enfants de l'EEE astreints à la scolarité dans notre pays devrait par conséquent augmenter. La possibilité de regroupement familial dont bénéficieront les travailleurs saisonniers de l'EEE après l'expiration de la période transitoire pourrait également entraîner une certaine augmentation du nombre des écoliers. L'accroissement du nombre d'enfants parlant généralement une langue étrangère et en âge de scolarité provoquera des frais d'instruction plus élevés.

La libéralisation en matière de séjour et d'établissement qui prévoit le droit de rester plus longtemps en cas de chômage pourrait avoir certaines conséquences pour l'assistance publique.

Le principe général de non discrimination a également des conséquences importantes pour les étrangers. L'interdiction de prélever des taxes hospitalières différentes dans le cas des personnes n'habitant pas le canton et des étrangers revêt une importance particulière. Actuellement, cela est généralement le cas dans les cantons. La suppression de ces tarifs différenciés devra être compensée par une augmentation des taxes hospitalières dans le cas des personnes n'habitant pas le canton, si les cantons ne souhaitent pas que leurs recettes diminuent. Cela renchérra indirectement les primes des caisses-maladie qui sont d'autre part subventionnées dans une mesure plus ou moins grande par les pouvoirs publics.

#### 4. Sécurité sociale et politique sociale

Les prestations complémentaires (PC) sont actuellement financées à raison de 77 pour cent par les cantons et de 23 pour cent par la Confédération. Des adaptations du système de l'AVS et de l'AI sont nécessaires et elles doivent

être compensées par des charges supplémentaires dans le système des PC. Il s'agit de la suppression des rentes extraordinaires soumises aux limites de revenu ainsi que du transfert des indemnités pour impotents dans le système des PC. Si la clé de répartition entre les cantons et la Confédération demeurerait inchangée, ces modifications entraîneraient pour les cantons, qui subventionnent l'AVS à raison de trois pour cent et l'AI à raison de 12,5 pour cent, des charges supplémentaires d'environ 260 millions de francs par année. A cela s'ajoute dans le cas des prestations complémentaires la suppression de certains délais d'attente qui se traduiraient par une charge supplémentaire d'environ 7,5 millions de francs. Afin de ne pas charger davantage les cantons, on étudie un allègement de ces derniers dans le domaine de l'AVS (voir chiffre 7.36, C 1).

Certains délais d'attente (durée minimale de séjour) disparaîtront dans le domaine de l'aide aux chômeurs au sens des prestations cantonales en matière d'assistance. Par ailleurs, des prestations d'assistance aux chômeurs devront être exportées durant trois mois au maximum lorsqu'un chercheur d'emploi se rend dans un autre pays de l'EEE. Ces adaptations ne devraient pas entraîner de sérieuses conséquences financières pour les cantons.

Dans le domaine des régimes cantonaux d'allocations familiales, certains délais d'attente seront éliminés. Certaines prestations devront en outre être davantage exportées, en particulier dans le cas des travailleurs étrangers dont les familles résident à l'étranger. Les conséquences financières de ces modifications ne peuvent pas être chiffrées. Les charges supplémentaires seront supportées en partie par des caisses d'allocations de droit privé et en partie par des caisses de droit public.

Les dépenses des cantons s'accroîtront également légèrement dans le domaine du régime des allocations familiales dans l'agriculture. Les ressortissants nationaux et étrangers de l'EEE devront être traités de manière égale. Des allocations de ménage devront en particulier être exportées dans le cas de ressortissants étrangers de l'EEE. Pour les cantons, les coûts supplémentaires résultant de ces modifications seront minimes.

Dans le domaine de l'assurance-maladie, l'interdiction de discrimination envers les ressortissants étrangers de l'EEE déjà mentionnée doit être prise

en considération. Dans le cas de l'entraide en matière de prestations, les tarifs de l'assurance-maladie seront appliqués pour les ressortissants étrangers de l'EEE. Concernant les tarifs hospitaliers, les ressortissants étrangers de l'EEE devront être traités de la même manière que les assurés d'autres cantons.

Les prestations en cas de maternité appartiennent au domaine d'application des règlements CE, ce qui signifie que les Suissesses seront à pied d'égalité avec les ressortissantes de l'EEE.

Quelques cantons, en premier lieu dans les régions frontalières, devront adapter leurs régimes de caisse de retraite (pour leurs fonctionnaires et employés) à l'interdiction de discrimination, notamment dans le domaine extra-obligatoire.

## 5. Politique des transports

Dans ce secteur, il y aura des conséquences directes pour les cantons en matière d'expertise des véhicules. A l'issue de la période transitoire de cinq ans, les cantons devront contrôler chaque année tous les véhicules dont le poids total est supérieur à 3,5 tonnes. En Suisse, les contrôles techniques pour cette catégorie de véhicules sont effectués actuellement tous les trois ans ou moins souvent. Les services des automobiles devront être renforcés sur les plans du personnel, de l'infrastructure et des bâtiments afin d'être en mesure d'effectuer ces expertises.

Il faut s'attendre à ce que le volume du trafic s'accroisse de façon générale dans l'EEE (aussi bien en ce qui concerne le trafic privé que le trafic professionnel). Cela aura des conséquences en matière de surveillance, d'entretien, de dépenses destinées à diminuer les effets sur l'environnement et de santé (davantage d'accidents). Les cantons devront ainsi supporter indirectement certaines charges supplémentaires dans le domaine des transports.

## 6. Régales et monopoles cantonaux

Le monopole d'importation et de vente du sel devra disparaître, ce qui est important pour les cantons sur le plan financier. Actuellement, ce monopole rapporte aux cantons un total d'environ 20 millions de francs par an. Les autres monopoles et régales qui devraient éventuellement être limités ou supprimés, en particulier en raison de l'égalité de traitement entre étrangers et nationaux n'ont guère d'importance pour les cantons du point de vue des sommes concernées.

### 11.22 Allégement des finances cantonales et communales

#### 1. Recettes fiscales

L'étude du professeur Dr. Heinz Hauser montre que l'EEE permettra des gains de productivité. Un surcroît annuel réel et cumulatif de croissance économique de 1/2 point de pourcentage en moyenne est escompté durant une période d'adaptation d'environ dix ans. Cette croissance supplémentaire se manifestera en premier lieu sous la forme d'un accroissement du bénéfice des entreprises, de salaires réels plus élevés et d'un effet favorable sur l'emploi. Les impôts directs cantonaux, dont le coefficient d'élasticité PIB est d'environ 1,25 augmenteront ainsi en conséquence à moyen terme (effet différé en raison du système de taxation). Sur la base des chiffres mentionnés, les recettes supplémentaires devraient se monter à environ 600 millions de francs par année environ cinq après que les effets de l'EEE sur la croissance se soient manifestés.

#### 2. Adjudication de contrats publics

Les cantons seront concernés principalement par l'adjudication de contrats publics. En Suisse, le montant des adjudications dans le secteur de la construction a atteint 11 milliards de francs en 1988, dont 8,8 milliards concernaient les cantons et les communes. Dans le cas des achats, la part des cantons et des communes s'est élevée à 7,5 milliards de francs sur une somme totale de 15 milliards de francs.

Dans le domaine des achats, le seuil pour les soumissions à l'échelle de l'EEE pourrait se révéler élevé dans de nombreux cas et l'effet de libéralisation induit par l'EEE pourrait par conséquent être limité. Les commandes devraient concerner surtout le domaine médical. Les services cantonaux et communaux devraient toutefois bénéficier de la concurrence accrue qui s'instaurera sur tous les marchés des marchandises en raison de l'EEE. En ce qui concerne les constructions, les cantons et les communes touchent souvent de notables subventions de la Confédération et ils sont par conséquent déjà soumis actuellement aux règles d'adjudication de la Confédération (qui devront être libéralisées dans le cadre de l'EEE). Dans le cas des autres constructions, le seuil pourrait être rapidement dépassé et le potentiel d'économies serait ainsi important. Une protection résultera des distances et les adjudications internationales sont en particulier probables dans les régions proches des frontières.

Les soumissions internationales impliquent un certain supplément de travail administratif. Les cantons devront en outre créer des instances de recours indépendantes, ce qui pourrait occasionner des frais. Dans l'ensemble, les frais administratifs devraient s'accroître.

On peut ainsi en conclure que les dépenses des cantons et des communes diminueront grâce à la concurrence plus intense et aux réductions consécutives des coûts. A l'instar de la Confédération, on peut escompter un allègement des budgets cantonaux et communaux de quelques centaines de millions de francs par année. L'importance de ces répercussions pourra varier selon les régions.

### 3. Acquisition de biens immobiliers par des étrangers

La libéralisation du marché immobilier aura certaines conséquences pour les cantons (voir chapitre 7.5.3). La demande en biens immobiliers suisses pourrait augmenter à moyen terme. Des transactions immobilières plus nombreuses accroîtront d'une part les recettes cantonales (impôts sur les gains immobiliers, impôts sur les mutations). D'autre part, il faut également s'attendre au début à certaines dépenses supplémentaires en raison de frais administratifs et d'infrastructure plus élevés. A moyen terme, les autorités

cantonaux devraient être sensiblement déchargées grâce à la diminution des affaires nécessitant une autorisation.

### **11.23 Effet global**

L'EEE entraînera aussi bien des charges supplémentaires que des allègements pour les finances cantonales et communales. Les allègements interviendront avec un certain retard et ils devraient finalement excéder nettement les charges supplémentaires.

## 12 Programme de législation

La conclusion de l'accord EEE est explicitement mentionnée dans le programme de législation 1991-1995 (FF 1992 III 45).

Elle s'inscrit cependant dans le cadre des efforts que le Conseil fédéral s'est engagé à déployer en priorité au cours de la législature pour "renforcer l'intégration de la Suisse en Europe". Le Conseil fédéral envisageait notamment "d'intensifier la collaboration avec la CE et de l'étendre à tous les domaines où la Suisse et la Communauté ont des intérêts communs. On renforcera les mécanismes d'information et de consultation afin de faciliter cette collaboration" (rapport sur le programme de la législature 1987-1991 du 18 janvier 1988 p. 37).

L'objectif d'intégration que nous poursuivons en voulant réaliser l'EEE correspond à celui que le Conseil fédéral s'est fixé dans le programme de législation. L'originalité de la politique que nous avons engagée par rapport à ce que nous envisagions vient de la méthode choisie pour réaliser notre intégration à l'Europe. Nous voulons aujourd'hui, par le biais de l'accord EEE, réaliser plus complètement et plus rapidement l'objectif fixé.

La discussion au Parlement et le vote populaire interviendront au cours de la prochaine législature. L'accord EEE devrait entrer en vigueur le 1er janvier 1993. Le plan de législation 1991-1995, qui sera soumis au Parlement en 1992, prendra en considération ce nouveau développement de nos relations avec la CE.

## **13 Constitutionnalité**

### **13.1 Base constitutionnelle**

La base constitutionnelle pour le projet d'arrêté fédéral portant approbation de l'Accord EEE, ainsi que des accords entre les pays de l'AELE instituant une Autorité de surveillance AELE et une Cour AELE, et un Comité permanent des Etats de l'AELE ainsi qu'un Comité de parlementaires des Etats de l'AELE (ci-après: accords relatifs à l'EEE) se trouve à l'article 8 de la Constitution fédérale. Cette disposition autorise en effet la Confédération à conclure des traités avec les Etats étrangers. La compétence de l'Assemblée fédérale résulte de l'article 85 ch. 5 de la constitution.

### **13.2 Forme de l'arrêté fédéral**

D'un point de vue strictement juridique, il serait envisageable de présenter à approbation des arrêtés distincts pour chacun des accords à ratifier: d'abord un arrêté sur la participation suisse à l'Accord EEE, un arrêté sur l'Accord instituant une Autorité de surveillance AELE et une Cour AELE, un arrêté sur l'Accord relatif au Comité permanent des Etats de l'AELE, et enfin un arrêté sur l'Accord relatif au Comité de parlementaires des Etats de l'AELE. Il faut voir cependant que l'obligation faite aux Etats de l'AELE de constituer une Autorité de surveillance et une Cour résulte directement de l'accord EEE. De son côté, le Comité permanent des Etats de l'AELE sera saisi des tâches qui n'ont pas, pour diverses raisons, été attribuées à l'Autorité de surveillance. L'Accord relatif au Comité de parlementaires des Etats de l'AELE, signé à Reykjavik le 20 mai 1992, règle la coopération entre les parlements des Etats de l'AELE (voir ch. 10.5) et il se réfère à l'article 95 de l'Accord EEE et à son Protocole 36. Le fait que tous ces accords se conditionnent et se complètent mutuellement, à tel point qu'ils constituent chacun une pierre angulaire d'une plus grande unité, a pour conséquence qu'ils peuvent être présentés dans un seul arrêté d'approbation. Au surplus, ce procédé garantit le respect du principe de l'unité de la matière.

Au chiffre II de l'arrêté fédéral, nous proposons de compléter la Constitution fédérale par deux dispositions transitoires. Celles-ci sont de nature matérielle. Puisque l'arrêté d'approbation doit être soumis de toute manière au

référendum obligatoire (voir à ce sujet sous ch. 13.3), ces dispositions constitutionnelles peuvent être ancrées dans l'arrêté d'approbation lui-même (cf. également ch. 5.1).

### 13.3 Forme du référendum

Ainsi que le Conseil fédéral l'a déjà exposé dans son rapport d'intégration du 26 novembre 1990<sup>595</sup>), la question de la forme du référendum auquel les accords relatifs à l'EEE doivent être soumis doit être résolue en principe selon les dispositions constitutionnelles en vigueur:

#### 13.31 Le référendum en matière de traités internationaux

En qualité de traités internationaux, les accords tombent sous le coup des dispositions relatives au référendum applicable aux traités internationaux selon l'article 89 de la Constitution fédérale. L'article 89 al. 3 et 5 Cst. fixe les critères en vertu desquels les traités de droit international public sont soumis respectivement au référendum facultatif ou obligatoire. Outre ces deux possibilités, le Parlement peut utiliser la voie ouverte par l'article 89 al. 4 Cst. et soumettre de sa propre initiative un traité international au référendum facultatif.

L'Accord sur l'EEE remplit de manière indubitable les conditions développées dans une longue pratique relative à l'article 89 al. 3 lettre c (unification multilatérale du droit)<sup>596</sup>). L'accord portant création d'une Autorité de surveillance AELE et d'une Cour AELE réalise l'hypothèse de l'article 89 al. 3 let. b (adhésion à une organisation internationale) dès lors qu'il s'agit en réalité dans les deux cas d'organisations internationales (cf. ch. 10). La forme du référendum facultatif en matière de traités serait donc envisageable en tout état de cause pour le présent arrêté fédéral.

---

595) Rapport d'information du Conseil fédéral sur la position de la Suisse dans le processus d'intégration européenne du 26 novembre 1990, tiré à part p. 54.

596) Cf. le récent message sur l'adhésion de la Suisse aux accords internationaux de 1965 sur l'abolition de toute forme de discrimination raciale et celui sur la révision du droit pénal du 2 mars 1992.

### 13.32 Éléments supranationaux des structures établies dans l'EEE

Il reste à examiner si les éléments de supranationalité présents dans les accords relatifs à l'EEE suffisent pour que le présent arrêté fédéral soit soumis au référendum obligatoire de l'article 89 al. 5 Cst. Le message concernant de nouvelles dispositions sur le référendum en matière de traités internationaux<sup>597)</sup> contient une définition de la supranationalité selon laquelle une organisation possède un caractère supranational lorsqu'elle répond aux quatre critères suivants:

- ses organes doivent être constitués de personnes indépendantes, qui ne sont pas liées par les instructions du gouvernement de leurs pays d'origine;
- ses organes doivent exercer leurs pouvoirs à la majorité des voix et non selon le principe de l'unanimité;
- ses décisions entrent directement en force et obligent directement les particuliers;
- ses compétences matérielles sont relativement vastes.

Dans le message susdit, seule la Communauté européenne est mentionnée comme organisation supranationale existante au sens de l'article 89 al. 5, Cst. Une adhésion à la CE serait liée à un transfert à cette dernière de compétences législatives et de droits de souveraineté. En plus, les traités communautaires ont créé un ordre juridique spécifique et autonome. Ces critères ne sont pas réunis par les accords relatifs à l'EEE.

Parmi les organes, institutions et structures prévus dans les différents accords (cf. ch. 8 et 10), seules l'Autorité de surveillance AELE et la Cour AELE comportent des éléments de supranationalité. Leurs compétences, fondées sur l'Accord EEE ainsi que sur les accords correspondants entre les Etats de l'AELE, ne s'exercent que par rapport à ces Etats.

---

597) Message concernant de nouvelles dispositions sur le référendum en matière de traités internationaux du 23 octobre 1974, FF 1974 II 1133.

- L'Autorité de surveillance contrôle le respect des obligations conventionnelles assumées par les Etats de l'AELE. Elle est au surplus responsable pour les affaires relevant du droit de la concurrence qui ne sont pas de la compétence de la Commission des CE. Les compétences matérielles de l'Autorité de surveillance ne recouvrent évidemment qu'une partie restreinte des obligations stipulées dans l'Accord EEE. Le domaine de compétence de l'Autorité de surveillance AELE ne peut en aucun cas se comparer à celui de la Commission des CE: l'Autorité de surveillance AELE ne dispose pas du droit d'initiative, s'agissant de propositions de nouvelles règles EEE; de même, son incorporation dans un système institutionnel et son influence sur le mécanisme décisionnel sont de loin plus réduites que celles de la Commission des CE européenne. A noter pour les deux organes que les compétences législatives concernant les affaires de l'EEE relèvent du Comité mixte EEE.
  
- La Cour AELE dispose des pouvoirs qui lui sont conférés par l'article 108 de l'Accord EEE ainsi que par l'Accord instituant une Autorité de surveillance AELE et une Cour AELE: elle est surtout compétente pour les actions pouvant résulter de la procédure de surveillance de l'Autorité de surveillance à l'égard des Etats de l'AELE; elle est autorité de recours dans le domaine de la concurrence et peut être saisie des différends entre Etats de l'AELE. Finalement, la Cour AELE aura compétence pour donner, sur demande des tribunaux des Etats de l'AELE, une interprétation non contraignante des dispositions de l'Accord EEE et des différents accords entre les Etats de l'AELE. En sa qualité d'organe juridictionnel, son influence est naturellement limitée.

Fondé sur cette analyse, le Conseil fédéral parvient ainsi à la conclusion que les éléments de supranationalité présents dans les accord relatifs à l'EEE ne suffisent pas à réaliser toutes les conditions de l'article 89 al. 5 Cst. et qu'en conséquence, la ratification de ces traités ne constitue pas une adhésion à une communauté supranationale au sens de cette disposition.

### 13.33 Conclusion

Le Conseil fédéral est malgré tout de l'avis que ces accords doivent être soumis dans leur ensemble au référendum obligatoire du peuple et des cantons, et cela pour plusieurs raisons:

- La conclusion des accords relatifs à l'EEE ne représente certes pas une adhésion à une communauté supranationale au sens de l'article 89 ch. 5 Cst. Cet accord oblige néanmoins les Etats de l'AELE à créer deux organisations qui contiennent des éléments supranationaux: la Cour AELE et l'Autorité de surveillance AELE.
- L'Accord EEE est un traité international comportant un vaste champ d'application matériel.
- De nombreuses dispositions de l'EEE sont directement applicables (cf. les explications sur la primauté de l'Accord EEE, en particulier ch. 5.2 et 6).
- L'approbation de l'Accord EEE exige nécessairement une adaptation du droit constitutionnel (art. 20 et 21 des dispositions transitoires de la Cst.).

### 13.4 Résumé

Nous arrivons, en résumé, à la conclusion que le référendum sur les accords relatifs à l'EEE échappe aux catégories usuelles de notre constitution. Lors d'une précédente occasion, le Conseil fédéral avait déjà défendu l'avis qu'un traité international peut être soumis au constituant lorsque des raisons matérielles ou politiques plaident dans ce sens<sup>598</sup>). Bien que l'article constitutionnel relatif au référendum en matière de traités internationaux ait été modifié depuis lors, les raisons évoquées en 1972 au sujet de l'Accord de libre-échange entre la Suisse et la CEE restent entièrement valables pour le présent arrêté fédéral. Ainsi que le Conseil fédéral l'avait déclaré lors de la

---

<sup>598</sup>) Message sur l'accord entre la Confédération suisse et la Communauté économique européenne du 16 août 1972, FF 1972 II 736 ss.

modification du référendum en matière de traités internationaux, "il n'est du reste ni désirable ni même possible de régler dans la constitution tout cas futur, même le plus invraisemblable"<sup>599</sup>).

Les accords relatifs à l'Espace économique européen sont sans aucun doute d'une signification politique et économique capitale pour notre pays. Par conséquent, de l'avis du Conseil fédéral, seul le référendum obligatoire entre en considération.

---

599) Voir note 3, FF 1974 II 1159.

# Arrêté fédéral sur l'Espace économique européen

Projet

du

---

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*  
vu l'article 8 de la constitution;  
vu le message du Conseil fédéral du 18 mai 1992<sup>1)</sup>,  
*arrête:*

## I

### Article premier

L'Accord du 2 mai 1992 sur l'Espace économique européen (Accord EEE), les Accords du 2 mai 1992 entre les Etats de l'AELE relatifs à l'institution d'une Autorité de surveillance et d'une Cour de justice et à un Comité permanent des Etats de l'AELE, et l'Accord du 20 mai 1992 relatif à un Comité de parlementaires des Etats de l'AELE sont approuvés.

### Art. 2

Le Conseil fédéral est autorisé à ratifier ces accords.

## II

Les dispositions transitoires de la constitution fédérale sont complétées comme il suit:

### *Art. 20 (nouveau)*

L'Assemblée fédérale adopte, sans les soumettre au référendum facultatif, les modifications du droit fédéral qui doivent nécessairement être arrêtées pour l'entrée en vigueur de l'Accord EEE.

### *Art. 21 (nouveau)*

La Confédération sauvegarde les intérêts des cantons lors de la mise en œuvre et du développement de l'Accord EEE, de même que dans les questions relatives à l'intégration européenne. Elle informe les cantons à temps et de manière complète, les consulte et les associe à la préparation des décisions dans la mesure où ils sont concernés.

<sup>1)</sup> FF 1992 IV 1

### III

**Le présent arrêté est soumis au vote du peuple et des cantons.**

35328

## Annexe 1

### LISTE DES LOIS FÉDÉRALES À MODIFIER OU À ADAPTER

#### 1. Etat - Peuple - Autorités

RS 142.20            LF du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE)

RS 170.512        LF du 21 mars 1986 sur les recueils de lois et la Feuille fédérale (Loi sur les publications officielles)

RS 172.021        LF du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA)

RS 172.221.10    Statut des fonctionnaires du 30 juin 1927 (StF)

RS 173.110        LF d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943 (OJ)

Projet d'arrêté fédéral de portée générale (AFPG) sur l'égalité entre femmes et hommes

#### 2. Droit privé - procédure civile - Exécution

RS 211.412.41    LF du 16 décembre 1983 sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (LFAIE)

RS 211.423.4     Loi du 25 juin 1930 sur l'émission de lettres de gage (LLG)

RS 220            LF du 30 mars 1911 complétant le code civil suisse (Livre cinquième: Droit des obligations [CO])

Première partie: Dispositions générales (art. 40 a ss. CO)

Projet d'AFPG sur la responsabilité du fait des produits

Projet d'AFPG sur le crédit à la consommation

Contrat de travail (art. 319 ss. CO)

Droit des sociétés (art. 530 ss. CO)

Emprunts par obligations (art. 1156 ss. CO)

RS 221.229.1 LF du 2 avril 1908 sur le contrat d'assurance (LCA)

RS 231.1 LF du 7 décembre 1922 concernant le droit d'auteur sur les oeuvres littéraires et artistiques (LDA)

Projet d'AFPG sur la protection des topographies de circuits intégrés

RS 232.11 LF du 26 septembre 1890 concernant la protection des marques de fabrique et de commerce, des indications de provenance et des mentions de récompenses industrielles (LMF)

RS 241 LF du 19 décembre 1986 contre la concurrence déloyale (LCD)

RS 251 LF du 20 décembre 1985 sur les cartels et organisations analogues

### 3. Droit pénal - procédure pénale - exécution

RS 312.0 LF du 15 juin 1934 sur la procédure pénale

### 4. Ecole - science - culture

RS 431.01 LF du 23 juillet 1870 concernant les relevés officiels statistiques en Suisse

RS 451 LF du 1er juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage

## 6. Finances

- RS 631.0            LF du 1er octobre 1925 sur les douanes (LD)
- RS 632.111.72      LF du 13 décembre 1974 sur l'importation et l'exportation de produits agricoles transformés
- RS 680              LF du 21 juin 1932 sur l'alcool (L alc)

## 7. Travaux publics-Energie-Transports et communications

### Projet d'AFPG sur l'énergie

- RS 704              LF du 4 octobre 1985 sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée
- RS 732.0            LF du 23 décembre 1959 sur l'utilisation pacifique de l'énergie atomique et la protection contre les radiations (Loi sur l'énergie atomique, LEA)
- RS 732.44          LF du 18 mars 1983 sur la responsabilité civile en matière nucléaire (LRCM)
- RS 741.01          LF du 19 décembre 1958 sur la circulation routière (LCR)
- RS 742.31          LF du 23 juin 1944 sur les Chemins de fer fédéraux (LCFF)
- RS 742.40          LF du 4 octobre 1985 sur le transport public(LTP)
- RS 742.101        LF du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer
- RS 746.1            LF du 4 octobre 1963 sur les installations de transport par conduites de combustibles ou carburants liquides ou gazeux (Loi sur les installations de transport par conduites) (LITC)

- RS 747.30            LF du 23 septembre 1953 sur la navigation maritime sous pavillon suisse (LNM)
- RS 747.201          LF du 3 octobre 1975 sur la navigation intérieure
- RS 748.0            LF du 21 décembre 1948 sur la navigation aérienne (LNA)
- RS 783.0            Loi du 2 octobre 1924 sur le Service des postes (LSP)
- RS 784.40          LF du 21 juin 1991 sur la radio-télévision

#### 8. Santé-Travail-Sécurité sociale

- RS 811.11          LF du 19 décembre 1877 concernant l'exercice des professions de médecin, de pharmacien et de vétérinaire dans la Confédération suisse
- RS 814.01          LF du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (Loi sur la protection de l'environnement [LPE])
- RS 814.20          LF du 8 octobre 1971 sur la protection des eaux contre la pollution (Loi sur la protection des eaux [LPEP])
- RS 814.80          LF du 21 mars 1969 sur le commerce des toxiques (Loi sur les toxiques [LTOX])
- RS 817.0            LF du 8 décembre 1905 sur le commerce des denrées alimentaires et de divers objets usuels (LCDA)

#### Projet de loi sur les marchés publics

- RS 818.101        LF du 18 décembre 1970 sur la lutte contre les maladies transmissibles de l'homme (Loi sur les épidémies)
- RS 819.1            LF du 19 mars 1976 sur la sécurité d'installations et d'appareils techniques

RS 822.11            LF du 13 mars 1964 sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce (Loi sur le travail: [L Tr])

Projet d'AFPG sur l'information et la participation des travailleurs dans les entreprises

RS 823.11            LF du 6 octobre 1989 sur le service de l'emploi et la location de services

RS 831.10            LF du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS)

RS 831.131.100     Arrêté fédéral du 4 octobre 1962 concernant le statut des réfugiés et des apatrides dans l'assurance-vieillesse et survivants et dans l'assurance-invalidité

RS 831.20            LF du 19 juin 1959 sur l'assurance invalidité (LAI)

RS 831.30            LF du 19 mars 1965 sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (LPC)

RS 831.40            LF du 25 juin 1985 sur la prévoyance professionnelle, vieillesse, survivants et invalidité (LPP)

RS 832.10            LF du 13 juin 1911 sur l'assurance-maladie

RS 832.20            LF du 20 mars 1981 sur l'assurance-accidents (LAA)

RS 836.1             LF du 20 juin 1952 sur les allocations familiales dans l'agriculture (LFA)

## 9. Economie-Coopération technique

RS 910.1             LF du 3 octobre 1951 sur l'amélioration de l'agriculture et le maintien de la population paysanne (Loi sur l'agriculture)

- RS 916.40      Loi du 1er juillet sur les épizooties (LFE)
- RS 923          LF du 21 juin 1991 sur la pêche
- RS 941.20      LF du 9 juin 1977 sur la métrologie
- RS 944.0       LF du 5 octobre 1990 sur l'information des consommatrices et consommateurs
- RS 951.31      LF du 1 juillet 1966 sur les fonds de placement (LFP)
- RS 952.0       LF du 8 novembre 1934 sur les banques et les caisses d'épargne (LB)

Projet d'AFPG instituant un système transitoire d'échange d'informations en matière boursière.

- RS 961.01      LF du 23 juin 1978 sur la surveillance des institutions d'assurances privées (Loi sur la surveillance des assurances [LSA])
- RS 961.02      LF du 4 février 1919 sur les cautionnements des sociétés d'assurances
- RS 961.03      LF du 25 juin 1930 sur la garantie des obligations assumées par les sociétés suisses d'assurances sur la vie

Projet d'AFPG sur l'assurance-vie directe

Projet d'AFPG sur l'assurance directe à l'exclusion de l'assurance-vie (loi sur l'assurance-dommages)

- RS              Loi fédérale du 2 mai 1992 sur l'assurance directe autre que l'assurance sur la vie (loi sur l'assurance-dommages)

Projet d'AFPG sur les produits de construction

## Annexe 2

### Texte de l'accord principal EEE

## SOMMAIRE

### PREAMBULE

### PREMIERE PARTIE - LES OBJECTIFS ET LES PRINCIPES

### DEUXIEME PARTIE - LA LIBRE CIRCULATION DES MARCHANDISES

- Chapitre 1 : Les principes de base
- Chapitre 2 : Les produits de l'agriculture et de la pêche
- Chapitre 3 : La coopération dans le domaine douanier et la facilitation des échanges
- Chapitre 4 : Les autres règles en matière de libre circulation des marchandises
- Chapitre 5 : Les produits du charbon et de l'acier

### TROISIEME PARTIE - LA LIBRE CIRCULATION DES PERSONNES, DES SERVICES ET DES CAPITAUX

- Chapitre 1 : Les travailleurs salariés et non salariés
- Chapitre 2 : Le droit d'établissement
- Chapitre 3 : Les services
- Chapitre 4 : Les capitaux
- Chapitre 5 : La coopération en matière de politique économique et monétaire
- Chapitre 6 : Les transports

### QUATRIEME PARTIE - LA CONCURRENCE ET LES AUTRES REGLES COMMUNES

- Chapitre 1 : Les règles applicables aux entreprises
- Chapitre 2 : Les aides d'Etat
- Chapitre 3 : Les autres règles communes

### CINQUIEME PARTIE - LES DISPOSITIONS HORIZONTALES LIEES AUX QUATRE LIBERTES

- Chapitre 1 : La politique sociale
- Chapitre 2 : La protection des consommateurs
- Chapitre 3 : L'environnement
- Chapitre 4 : Les statistiques
- Chapitre 5 : Le droit des sociétés

### SIXIEME PARTIE - LA COOPERATION EN DEHORS DES QUATRE LIBERTES

### SEPTIEME PARTIE - DISPOSITIONS INSTITUTIONNELLES

- Chapitre 1 : La structure de l'association
- Chapitre 2 : La procédure décisionnelle
- Chapitre 3 : L'homogénéité, la procédure de surveillance et le règlement des différends
- Chapitre 4 : Les mesures de sauvegarde

### HUITIEME PARTIE - LE MECANISME FINANCIER

### NEUVIEME PARTIE - DISPOSITIONS GENERALES ET FINALES

## ACCORD SUR L'ESPACE ECONOMIQUE EUROPEEN

LA COMMUNAUTE ECONOMIQUE EUROPEENNE,  
LA COMMUNAUTE EUROPEENNE DU CHARBON ET DE L'ACIER,  
LE ROYAUME DE BELGIQUE,  
LE ROYAUME DE DANEMARK,  
LA REPUBLIQUE FEDERALE D'ALLEMAGNE,  
LA REPUBLIQUE HELLENIQUE,  
LE ROYAUME D'ESPAGNE,  
LA REPUBLIQUE FRANCAISE,  
L'IRLANDE,  
LA REPUBLIQUE ITALIENNE,  
LE GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG,  
LE ROYAUME DES PAYS-BAS,  
LA REPUBLIQUE PORTUGAISE,  
LE ROYAUME-UNI DE GRANDE-BRETAGNE ET D'IRLANDE DU NORD,

ET

LA REPUBLIQUE D'AUTRICHE,  
LA REPUBLIQUE DE FINLANDE,  
LA REPUBLIQUE D'ISLANDE,  
LA PRINCIPAUTE DE LIECHTENSTEIN,  
LE ROYAUME DE NORVEGE,  
LE ROYAUME DE SUEDE,  
LA CONFEDERATION SUISSE,

ci-après dénommés "PARTIES CONTRACTANTES",

CONVAINCUES que l'Espace économique européen contribuera à la construction d'une Europe fondée sur la paix, la démocratie et les droits de l'homme ;

REAFFIRMANT la grande priorité qu'elles attachent aux relations privilégiées, fondées sur leur proximité, leurs valeurs communes de longue date et leur identité européenne, qui lient la Communauté européenne, ses Etats membres et les Etats de l'AELE ;

DETERMINEES à contribuer, sur la base d'une économie de marché, à la libéralisation du commerce mondial et à la coopération dans ce domaine, dans le respect notamment des dispositions de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce et de la Convention relative à l'Organisation de coopération et de développement économiques ;

CONSIDERANT leur objectif d'établir un Espace économique européen dynamique et homogène fondé sur des règles communes et des conditions de concurrence égales, doté des moyens, entre autres judiciaires, nécessaires à sa mise en oeuvre et reposant sur l'égalité, la réciprocité et l'équilibre général des avantages, des droits et des obligations des parties contractantes ;

**DECIDEES** à réaliser de la manière la plus complète possible la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux dans l'ensemble de l'Espace économique européen ainsi qu'à renforcer et à élargir leur coopération en ce qui concerne les politiques d'accompagnement et les politiques horizontales ;

**SOUCIEUSES** de promouvoir un développement harmonieux de l'Espace économique européen et convaincues de la nécessité de contribuer, par l'application du présent accord, à la réduction des disparités économiques et sociales entre les régions ;

**DESIREUSES** de contribuer au renforcement de la coopération entre les membres du Parlement européen et des parlements des Etats de l'AELE ainsi qu'entre les partenaires sociaux de la Communauté européenne et ceux des Etats de l'AELE ;

**CONVAINCUES** de l'importance du rôle que les particuliers joueront dans l'Espace économique européen par l'exercice des droits que leur confère le présent accord et par la défense judiciaire de ces droits ;

**DETERMINEES** à préserver, à protéger et à améliorer la qualité de l'environnement et à garantir une utilisation des ressources naturelles, qui soit prudente, rationnelle et conforme notamment au principe du développement durable et de l'action conservatoire et préventive ;

**DECIDEES** à fonder leur activité réglementaire future sur un niveau élevé de protection de la santé, de la sécurité et de l'environnement ;

**CONSCIENTES** de l'importance du développement de la dimension sociale, notamment de l'égalité de traitement des hommes et des femmes, dans l'Espace économique européen et désireuses d'assurer le progrès économique et social ainsi que de favoriser les conditions nécessaires à la réalisation du plein emploi, au relèvement du niveau de vie et à l'amélioration des conditions de travail à l'intérieur de l'Espace économique européen ;

**DETERMINEES** à promouvoir les intérêts des consommateurs et à renforcer leur position sur le marché, en vue de leur assurer un niveau de protection élevé ;

**ATTACHEES** aux objectifs communs qui sont de renforcer la base scientifique et technologique de l'industrie européenne et d'encourager celle-ci à devenir plus compétitive au niveau international ;

**CONSIDERANT** que la conclusion du présent accord ne doit, en aucune manière, préjuger la possibilité pour un Etat de l'AELE d'adhérer aux Communautés européennes ;

**CONSIDERANT** que, dans le plein respect de l'indépendance des tribunaux, l'objectif des parties contractantes est d'obtenir et de maintenir une interprétation et une application uniformes du présent accord et de celles des dispositions de la législation communautaire qui sont reproduites en substance dans le présent accord et d'arriver à un traitement égal des individus et des opérateurs économiques en ce qui concerne les quatre libertés et les conditions de concurrence ;

**CONSIDERANT** que cet accord ne restreint pas l'autonomie de décision des parties contractantes, ni leur capacité de conclure des traités, sous réserve des dispositions du présent accord et dans les limites fixées par le droit international public,

**SONT CONVENUES** de conclure l'accord suivant :

**PREMIERE PARTIE**  
**LES OBJECTIFS ET LES PRINCIPES**

*Article premier*

1. Le présent accord d'association a pour objet de favoriser un renforcement continu et équilibré des relations économiques et commerciales entre les parties contractantes, dans des conditions de concurrence égales et le respect des mêmes règles, en vue de créer un Espace économique européen homogène, ci-après dénommé "EEE".

2. En vue d'atteindre les objectifs fixés au paragraphe 1, l'association comporte, conformément aux dispositions du présent accord :

- a) la libre circulation des marchandises,
- b) la libre circulation des personnes,
- c) la libre circulation des services,
- d) la libre circulation des capitaux,
- e) l'établissement d'un régime assurant que la concurrence n'est pas faussée et que les règles y afférentes sont respectées de façon égale,
- f) le renforcement de la coopération dans d'autres domaines, tels que la recherche et le développement, l'environnement, l'éducation et la politique sociale.

*Article 2*

Aux fins du présent accord, on entend par :

- a) "accord", le texte de l'accord, ses protocoles et ses annexes ainsi que les actes auxquels il est fait référence ;
- b) "Etats de l'AELE", les parties contractantes qui sont membres de l'Association européenne de libre échange ;
- c) "parties contractantes" pour ce qui concerne la Communauté et ses Etats membres, soit la Communauté et ses Etats membres, soit la Communauté, soit les Etats membres. Le sens à donner à ces termes dans chaque cas sera déduit des dispositions pertinentes du présent accord et des compétences respectives de la Communauté et de ses Etats membres, telles qu'elles découlent du traité instituant la Communauté économique européenne et du traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier.

*Article 3*

Les parties contractantes prennent toutes mesures générales ou particulières propres à assurer l'exécution des obligations découlant du présent accord.

Elles s'abstiennent de toutes mesures susceptibles de mettre en péril la réalisation des buts du présent accord.

En outre, elles facilitent la coopération dans le cadre du présent accord.

#### *Article 4*

Dans le domaine d'application du présent accord, et sans préjudice des dispositions particulières qu'il prévoit, est interdite toute discrimination exercée en raison de la nationalité.

#### *Article 5*

Une partie contractante peut, à tout moment, soulever un problème devant le Comité mixte de l'EEE ou le Conseil de l'EEE, selon les modalités prévues respectivement à l'article 92 paragraphe 2 et à l'article 89 paragraphe 2.

#### *Article 6*

Sans préjudice de l'évolution future de la jurisprudence, les dispositions du présent accord, dans la mesure où elles sont identiques en substance aux règles correspondantes du traité instituant la Communauté économique européenne, du traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier et des actes arrêtés en application de ces deux traités, sont, pour leur mise en oeuvre et leur application, interprétées conformément à la jurisprudence pertinente de la Cour de justice des Communautés européennes antérieure à la date de signature du présent accord.

#### *Article 7*

Les actes auxquels il est fait référence ou qui sont contenus dans les annexes du présent accord ou dans les décisions du Comité mixte de l'EEE sont obligatoires pour les parties contractantes et font partie de ou sont intégrés dans leur ordre juridique interne de la manière suivante :

- a) un acte correspondant à un règlement CEE est intégré en tant que tel dans l'ordre juridique interne des parties contractantes ;
- b) un acte correspondant à une directive CEE laisse aux autorités des parties contractantes la compétence quant à la forme et aux moyens de sa mise en oeuvre.

*DEUXIEME PARTIE*  
**LA LIBRE CIRCULATION DES MARCHANDISES**

*CHAPITRE 1*  
**LES PRINCIPES DE BASE**

*Article 8*

1. La libre circulation des marchandises entre les parties contractantes est établie conformément aux dispositions du présent accord.
2. Sauf disposition contraire, les articles 10 à 15, 19, 20, 25, 26 et 27 s'appliquent uniquement aux produits qui sont originaires des parties contractantes.
3. Sauf disposition contraire, les dispositions du présent accord s'appliquent uniquement :
  - a) aux produits relevant des chapitres 25 à 97 du Système harmonisé de désignation et de codification des marchandises, à l'exclusion des produits énumérés dans le protocole 2 ;
  - b) aux produits figurant dans le protocole 3, sous réserve des modalités particulières prévues dans ce dernier.

*Article 9*

1. Les règles d'origine figurent dans le protocole 4. Elles s'appliquent sans préjudice des obligations internationales auxquelles les parties contractantes ont souscrit, ou peuvent souscrire, dans le cadre de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce.
2. En vue d'étendre les résultats obtenus par le présent accord, les parties contractantes poursuivront leurs efforts afin d'améliorer et de simplifier davantage tous les aspects des règles d'origine et d'accroître leur coopération en matière douanière.
3. Un premier examen des progrès sera effectué avant la fin de 1993. Par la suite, ces examens seront effectués tous les deux ans. Les parties contractantes s'engagent à décider, sur la base de ces examens, des mesures appropriées à inclure dans le présent accord.

*Article 10*

Les droits de douane à l'importation et à l'exportation, ainsi que toutes taxes d'effet équivalent, sont interdits entre les parties contractantes. Sans préjudice des modalités prévues dans le protocole 5, cette interdiction s'applique également aux droits de douane à caractère fiscal.

*Article 11*

Les restrictions quantitatives à l'importation, ainsi que toutes mesures d'effet équivalent, sont interdites entre les parties contractantes.

### *Article 12*

Les restrictions quantitatives à l'exportation, ainsi que toutes mesures d'effet équivalent, sont interdites entre les parties contractantes.

### *Article 13*

Les dispositions des articles 11 et 12 ne font pas obstacle aux interdictions ou restrictions d'importation, d'exportation ou de transit justifiées par des raisons de moralité publique, d'ordre public, de sécurité publique, de protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou de préservation des végétaux, de protection des trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique ou de protection de la propriété industrielle et commerciale. Toutefois, ces interdictions ou restrictions ne doivent constituer ni un moyen de discrimination arbitraire, ni une restriction déguisée dans le commerce entre les parties contractantes.

### *Article 14*

Aucune partie contractante ne frappe directement ou indirectement les produits des autres parties contractantes d'impositions intérieures, de quelque nature qu'elles soient, supérieures à celles qui frappent directement ou indirectement les produits nationaux similaires.

En outre, aucune partie contractante ne frappe les produits des autres parties contractantes d'impositions intérieures de nature à protéger indirectement d'autres productions.

### *Article 15*

Les produits exportés vers le territoire d'une des parties contractantes ne peuvent bénéficier d'aucune ristourne d'impositions intérieures supérieure aux impositions dont ils ont été frappés directement ou indirectement.

### *Article 16*

1. Les parties contractantes assurent que les monopoles nationaux présentant un caractère commercial sont aménagés, de telle façon que soit assurée, dans les conditions d'approvisionnement et de débouchés, l'exclusion de toute discrimination entre les ressortissants des Etats membres de la CE et des Etats de l'AELE.

2. Les dispositions du présent article s'appliquent à tout organisme par lequel les autorités compétentes des parties contractantes, de jure ou de facto, contrôlent, dirigent ou influencent sensiblement, directement ou indirectement, les importations ou les exportations entre les parties contractantes. Ces dispositions s'appliquent également aux monopoles d'Etat délégués.

**CHAPITRE 2**  
**LES PRODUITS DE L'AGRICULTURE ET DE LA PECHE**

*Article 17*

Les dispositions et modalités particulières relatives à la législation vétérinaire et phytosanitaire figurent à l'annexe I.

*Article 18*

Sans préjudice des modalités particulières régissant les échanges de produits agricoles, les parties contractantes veillent à ce que les modalités visées à l'article 17 et à l'article 23 points a) et b), qui concernent des produits autres que ceux visés à l'article 8 paragraphe 3, ne soient pas compromises par d'autres entraves techniques aux échanges. L'article 13 est applicable.

*Article 19*

1. Les parties contractantes examinent toutes les difficultés qui pourraient apparaître dans leurs échanges de produits agricoles et s'efforcent d'y rechercher des solutions appropriées.
2. Les parties contractantes s'engagent à poursuivre leurs efforts pour parvenir à la libéralisation progressive des échanges agricoles.
3. A cette fin, les parties contractantes procèdent avant la fin de 1993, et par la suite tous les deux ans, à un examen des conditions de leurs échanges de produits agricoles.
4. Au vu des résultats de ces examens, dans le cadre de leurs politiques agricoles respectives et en tenant compte des résultats de l'Uruguay Round, les parties contractantes décident, dans le cadre du présent accord, sur une base préférentielle, bilatérale ou multilatérale, réciproque et mutuellement avantageuse, de nouvelles réductions des entraves aux échanges dans le secteur agricole, quelles qu'elles soient, y compris celles qui découlent des monopoles nationaux présentant un caractère commercial qui existent dans le domaine agricole.

*Article 20*

Les dispositions et les modalités applicables au poisson et aux autres produits de la mer figurent dans le protocole 9.

*CHAPITRE 3*  
LA COOPERATION DANS LE DOMAINE DOUANIER  
ET LA FACILITATION DES ECHANGES

*Article 21*

1. Afin de faciliter leurs échanges, les parties contractantes simplifient les contrôles et les formalités aux frontières. Les modalités applicables à cet effet figurent dans le protocole 10.
2. Les parties contractantes se prêtent mutuellement assistance dans le domaine douanier de manière à assurer la bonne application de leur législation douanière. Les modalités applicables à cet effet figurent dans le protocole 11.
3. Conformément aux règles fixées dans la sixième partie, les parties contractantes renforcent et élargissent leur coopération dans le but de simplifier les procédures applicables aux échanges de marchandises, en particulier dans le cadre des programmes, projets et actions de la Communauté visant à faciliter les échanges.
4. Nonobstant l'article 8 paragraphe 3, le présent article s'applique à tous les produits.

*Article 22*

La partie contractante qui envisage de réduire le niveau effectif de ses droits de douane ou taxes d'effet équivalent applicables aux pays tiers qui bénéficient de la clause de la nation la plus favorisée, ou d'en suspendre l'application, notifie cette réduction ou cette suspension au Comité mixte de l'EEE si possible 30 jours au plus tard avant son entrée en vigueur. Elle prend acte de toute observation des autres parties contractantes à l'égard de toute distorsion qui pourrait en résulter.

**CHAPITRE 4**  
**LES AUTRES REGLES EN MATIERE**  
**DE LIBRE CIRCULATION DES MARCHANDISES**

*Article 23*

Des dispositions et modalités particulières figurent :

- a) dans le protocole 12 et à l'annexe II, en ce qui concerne les réglementations techniques, les normes, les essais et la certification ;
- b) dans le protocole 47, en ce qui concerne la suppression des entraves techniques aux échanges de produits viti-vinicoles ;
- c) à l'annexe III en ce qui concerne la responsabilité du fait des produits.

Sauf disposition contraire, elles s'appliquent à tous les produits.

*Article 24*

Les dispositions et les modalités particulières concernant l'énergie figurent à l'annexe IV.

*Article 25*

Lorsque le respect des articles 10 et 12 entraîne :

- a) la réexportation vers un pays tiers vis-à-vis duquel la partie contractante exportatrice maintient pour le produit visé des restrictions quantitatives à l'exportation, des droits à l'exportation ou des mesures d'effet équivalent, ou
- b) une pénurie grave ou une menace de pénurie grave d'un produit essentiel pour la partie contractante exportatrice,

et lorsque les situations susvisées provoquent ou risquent de provoquer de graves difficultés pour la partie contractante exportatrice, cette dernière peut prendre les mesures appropriées selon les procédures prévues à l'article 113.

*Article 26*

Les mesures antidumping, les droits compensateurs et les mesures sanctionnant les pratiques commerciales illicites imputables à des pays tiers ne s'appliquent pas aux relations entre les parties contractantes, sauf disposition contraire dans le présent accord.

*CHAPITRE 5*  
LES PRODUITS DU CHARBON ET DE L'ACIER

*Article 27*

Les dispositions et les modalités relatives aux produits du charbon et de l'acier figurent dans les protocoles 14 et 25.

*TROISIEME PARTIE*  
**LA LIBRE CIRCULATION DES PERSONNES,  
DES SERVICES ET DES CAPITAUX**

*CHAPITRE 1*  
**LES TRAVAILLEURS SALARIES ET NON SALARIES**

*Article 28*

1. La libre circulation des travailleurs est assurée entre les Etats membres de la CE et les Etats de l'AELE.
2. Elle implique l'abolition de toute discrimination, fondée sur la nationalité, entre les travailleurs des Etats membres de la CE et des Etats de l'AELE, en ce qui concerne l'emploi, la rémunération et les autres conditions de travail.
3. Elle comporte le droit, sous réserve des limitations justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique :
  - a) de répondre à des emplois effectivement offerts ;
  - b) de se déplacer à cet effet librement sur le territoire des Etats membres de la CE et des Etats de l'AELE ;
  - c) de séjourner dans un des Etats membres de la CE ou des Etats de l'AELE, afin d'y exercer un emploi conformément aux dispositions législatives, réglementaires et administratives régissant l'emploi des travailleurs nationaux ;
  - d) de demeurer sur le territoire d'un Etat membre de la CE ou d'un Etat de l'AELE après y avoir occupé un emploi.
4. Les dispositions du présent article ne sont pas applicables aux emplois dans l'administration publique.
5. Les dispositions particulières applicables à la libre circulation des travailleurs figurent à l'annexe V.

*Article 29*

Dans le domaine de la sécurité sociale, afin d'établir la libre circulation des travailleurs salariés ou non salariés, les parties contractantes assurent, conformément à l'annexe VI, aux travailleurs salariés et aux non salariés, ainsi qu'à leurs ayants droit, notamment :

- a) la totalisation, pour l'ouverture et le maintien du droit aux prestations, ainsi que pour le calcul de celles-ci, de toutes périodes prises en considération par les différentes législations nationales ;
- b) le paiement des prestations aux personnes résidant sur les territoires des parties contractantes.

### *Article 30*

Afin de faciliter l'accès aux activités salariées et non salariées et leur exercice, les parties contractantes prennent les mesures nécessaires, visées à l'annexe VII, concernant la reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats et autres titres et la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives des parties contractantes concernant l'accès aux activités salariées et non salariées et l'exercice de celles-ci.

## *CHAPITRE 2* **LE DROIT D'ETABLISSEMENT**

### *Article 31*

1. Dans le cadre du présent accord, les restrictions à la liberté d'établissement des ressortissants d'un Etat membre de la CE ou d'un Etat de l'AELE sur le territoire d'un autre de ces Etats sont interdites. La présente disposition s'étend également à la création d'agences, de succursales ou de filiales par les ressortissants d'un Etat membre de la CE ou d'un Etat de l'AELE, établis sur le territoire de l'un de ces Etats.

La liberté d'établissement comporte l'accès aux activités non salariées et leur exercice ainsi que la constitution et la gestion d'entreprises, notamment de sociétés au sens de l'article 34 deuxième alinéa, dans les conditions définies par la législation du pays d'établissement pour ses propres ressortissants, sous réserve des dispositions du chapitre 4.

2. Les dispositions particulières applicables au droit d'établissement figurent aux annexes VIII à XI.

### *Article 32*

Sont exceptées de l'application des dispositions du présent chapitre, en ce qui concerne la partie contractante intéressée, les activités participant dans cette partie contractante, même à titre occasionnel, à l'exercice de l'autorité publique.

### *Article 33*

Les dispositions du présent chapitre et les mesures prises en vertu de celles-ci ne préjugent pas l'applicabilité des dispositions législatives, réglementaires et administratives prévoyant un régime spécial pour les ressortissants étrangers, et justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique.

### *Article 34*

Les sociétés constituées en conformité de la législation d'un Etat membre de la CE ou d'un Etat de l'AELE et ayant leur siège statutaire, leur administration centrale ou leur principal établissement à l'intérieur du territoire des parties contractantes sont assimilées, pour l'application des dispositions du présent chapitre, aux personnes physiques ressortissant des Etats membres de la CE ou des Etats de l'AELE.

Par sociétés, on entend les sociétés de droit civil ou commercial, y compris les sociétés coopératives, et les autres personnes morales relevant du droit public ou privé, à l'exception des sociétés qui ne poursuivent pas de but lucratif.

### *Article 35*

L'article 30 est applicable aux matières régies par le présent chapitre.

## **CHAPITRE 3 LES SERVICES**

### *Article 36*

1. Dans le cadre du présent accord, toute restriction à la libre prestation des services à l'intérieur du territoire des parties contractantes à l'égard des ressortissants des Etats membres de la CE et des Etats de l'AELE établis dans un Etat membre de la CE ou dans un Etat de l'AELE, autre que celui du destinataire de la prestation, est interdite.

2. Les dispositions particulières applicables à la libre prestation des services figurent aux annexes IX, X et XI.

### *Article 37*

Aux fins du présent accord, sont considérées comme services les prestations fournies normalement contre rémunération, dans la mesure où elles ne sont pas régies par les dispositions relatives à la libre circulation des marchandises, des capitaux et des personnes.

Les services comprennent notamment :

- a) des activités de caractère industriel,
- b) des activités de caractère commercial,
- c) des activités artisanales,
- d) les activités des professions libérales.

Sans préjudice des dispositions du chapitre 2, le prestataire peut, pour l'exécution de sa prestation, exercer, à titre temporaire, son activité dans le pays où la prestation est fournie, dans les mêmes conditions que celles que ce pays impose à ses propres ressortissants.

### *Article 38*

La libre circulation des services en matière de transports est régie par les dispositions du chapitre 6.

### *Article 39*

Les articles 30, 32, 33 et 34 sont applicables aux matières régies par le présent chapitre.

## CHAPITRE 4 LES CAPITAUX

### Article 40

Dans le cadre du présent accord, les restrictions entre les parties contractantes aux mouvements des capitaux appartenant à des personnes résidant dans les Etats membres de la CE ou dans les Etats de l'AELE, ainsi que les discriminations de traitement fondées sur la nationalité ou la résidence des parties ou sur la localisation du placement, sont interdites. Les dispositions nécessaires à l'application du présent article figurent à l'annexe XII.

### Article 41

Les paiements courants afférents à la circulation des marchandises, des personnes, des services ou aux mouvements de capitaux entre les parties contractantes dans le cadre du présent accord, sont libres de toutes restrictions.

### Article 42

1. Lorsqu'une réglementation nationale relative au marché des capitaux et au crédit est appliquée aux mouvements des capitaux libérés conformément au présent accord, elle l'est de manière non discriminatoire.
2. Les emprunts destinés à financer directement ou indirectement un Etat membre de la CE ou un Etat de l'AELE ou ses collectivités publiques territoriales ne peuvent être émis ou placés dans d'autres Etats membres de la CE ou d'autres Etats de l'AELE que lorsque les Etats intéressés se sont mis d'accord à ce sujet.

### Article 43

1. Au cas où des divergences entre les réglementations de change des Etats membres de la CE et des Etats de l'AELE inciteraient les personnes résidant dans un de ces Etats à utiliser les facilités de transfert à l'intérieur du territoire des parties contractantes, telles qu'elles sont prévues par l'article 40, en vue de tourner la réglementation de l'un de ces Etats à l'égard des pays tiers, la partie contractante concernée peut prendre les mesures appropriées en vue d'éliminer ces difficultés.
2. Au cas où des mouvements de capitaux entraînent des perturbations dans le fonctionnement du marché des capitaux d'un Etat membre de la CE ou d'un Etat de l'AELE, la partie contractante concernée peut prendre des mesures de protection dans le domaine des mouvements de capitaux.
3. Si les autorités compétentes d'une partie contractante procèdent à une modification du taux de change qui fausse gravement les conditions de la concurrence, les autres parties contractantes peuvent prendre, pour une période strictement limitée, les mesures nécessaires pour parer aux conséquences de cette action.

*CHAPITRE 5*  
LA COOPERATION EN MATIERE DE POLITIQUE  
ECONOMIQUE ET MONETAIRE

*Article 46*

Les parties contractantes procèdent à des échanges de vues et d'informations concernant la mise en oeuvre du présent accord et l'incidence de l'intégration sur les activités économiques et sur la conduite des politiques économique et monétaire. Elles peuvent, en outre, discuter des situations, des politiques et des perspectives macro-économiques. Ces échanges de vues et d'informations n'ont pas un caractère obligatoire.

*CHAPITRE 6*  
LES TRANSPORTS

*Article 47*

1. Les articles 48 à 52 s'appliquent aux transports par chemin de fer, par route et par voie navigable.
2. Les dispositions particulières applicables à tous les modes de transport figurent à l'annexe XIII.

*Article 48*

1. Les dispositions d'un Etat membre de la CE ou d'un Etat de l'AELE, relatives aux transports par chemin de fer, par route et par voie navigable non visées à l'annexe XIII, ne sont pas rendues moins favorables dans leur effet direct ou indirect à l'égard des transporteurs des autres Etats par rapport aux transporteurs nationaux de cet Etat.
2. Toute partie contractante qui déroge au principe fixé au paragraphe 1 en avise le Comité mixte de l'EEE. Les autres parties contractantes qui n'acceptent pas la dérogation peuvent prendre des contre-mesures correspondantes.

*Article 49*

Sont compatibles avec le présent accord les aides qui répondent aux besoins de la coordination des transports ou qui correspondent au remboursement de certaines servitudes inhérentes à la notion de service public.

### *Article 50*

1. Dans le trafic à l'intérieur du territoire des parties contractantes, les discriminations qui consistent en l'application par un transporteur, pour les mêmes marchandises sur les mêmes relations de trafic, de prix et conditions de transport différents en raison du pays d'origine ou de destination des produits transportés sont interdites.

2. L'autorité compétente prévue dans la septième partie examine, de sa propre initiative ou à la demande d'un Etat membre de la CE ou d'un Etat de l'AELE, les cas de discrimination visés dans le présent article et prend, dans le cadre de ses propres règles internes, les décisions nécessaires.

### *Article 51*

1. L'application, aux transports exécutés à l'intérieur du territoire des parties contractantes, de prix et conditions comportant tout élément de soutien ou de protection dans l'intérêt d'une ou de plusieurs entreprises ou industries particulières est interdite, sauf si elle est autorisée par l'autorité compétente visée à l'article 50 paragraphe 2.

2. L'autorité compétente, de sa propre initiative ou à la demande d'un Etat membre de la CE ou d'un Etat de l'AELE, examine les prix et conditions visés au paragraphe 1 en tenant compte notamment, d'une part, des exigences d'une politique économique régionale appropriée, des besoins des régions sous-développées, ainsi que des problèmes des régions gravement affectées par les circonstances politiques et, d'autre part, des effets de ces prix et conditions sur la concurrence entre les modes de transport.

L'autorité compétente prend les décisions nécessaires dans le cadre de ses propres règles internes.

3. L'interdiction visée au paragraphe 1 ne frappe pas les tarifs de concurrence.

### *Article 52*

Les taxes ou redevances qui, indépendamment des prix de transport, sont perçues par un transporteur au passage des frontières, ne doivent pas dépasser un niveau raisonnable, compte tenu des frais réels effectivement entraînés par ce passage. Les parties contractantes s'efforcent de réduire progressivement ces frais.

*QUATRIEME PARTIE*  
LA CONCURRENCE ET LES AUTRES REGLES COMMUNES

*CHAPITRE I*  
LES REGLES APPLICABLES AUX ENTREPRISES

*Article 53*

1. Sont incompatibles avec le fonctionnement du présent accord et interdits tous accords entre entreprises, toutes décisions d'associations d'entreprises et toutes pratiques concertées, qui sont susceptibles d'affecter le commerce entre les parties contractantes et qui ont pour objet ou pour effet d'empêcher, de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence à l'intérieur du territoire couvert par le présent accord, et notamment ceux qui consistent à :

- a) fixer de façon directe ou indirecte les prix d'achat ou de vente ou d'autres conditions de transaction,
- b) limiter ou contrôler la production, les débouchés, le développement technique ou les investissements,
- c) répartir les marchés ou les sources d'approvisionnement,
- d) appliquer, à l'égard des partenaires commerciaux, des conditions inégales à des prestations équivalentes en leur infligeant de ce fait un désavantage dans la concurrence,
- e) subordonner la conclusion de contrats à l'acceptation, par les partenaires, de prestations supplémentaires qui, par leur nature ou selon les usages commerciaux, n'ont pas de lien avec l'objet de ces contrats.

2. Les accords ou décisions interdits en vertu du présent article sont nuls de plein droit.

3. Toutefois, les dispositions du paragraphe 1 peuvent être déclarées inapplicables :

- à tout accord ou catégorie d'accords entre entreprises,
- à toute décision ou catégorie de décisions d'associations d'entreprises et
- à toute pratique concertée ou catégorie de pratiques concertées

qui contribuent à améliorer la production ou la distribution des produits ou à promouvoir le progrès technique ou économique, tout en réservant aux utilisateurs une partie équitable du profit qui en résulte, et sans :

- a) imposer aux entreprises intéressées des restrictions qui ne sont pas indispensables pour atteindre ces objectifs,
- b) donner à des entreprises la possibilité, pour une partie substantielle des produits en cause, d'éliminer la concurrence.

#### Article 54

Est incompatible avec le fonctionnement du présent accord et interdit, dans la mesure où le commerce entre parties contractantes est susceptible d'en être affecté, le fait pour une ou plusieurs entreprises d'exploiter de façon abusive une position dominante sur le territoire couvert par le présent accord ou dans une partie substantielle de celui-ci.

Ces pratiques abusives peuvent notamment consister à :

- a) imposer de façon directe ou indirecte des prix d'achat ou de vente ou d'autres conditions de transaction non équitables,
- b) limiter la production, les débouchés ou le développement technique au préjudice des consommateurs,
- c) appliquer à l'égard de partenaires commerciaux des conditions inégales à des prestations équivalentes, en leur infligeant de ce fait un désavantage dans la concurrence,
- d) subordonner la conclusion de contrats à l'acceptation, par les partenaires, de prestations supplémentaires, qui, par leur nature ou selon les usages commerciaux, n'ont pas de lien avec l'objet de ces contrats.

#### Article 55

1. Sans préjudice des dispositions d'exécution des articles 53 et 54 figurant dans le protocole 21 et à l'annexe XIV, la Commission des CE et l'Autorité de surveillance AELE instituée à l'article 108 paragraphe 1 veillent à l'application des principes fixés aux articles 53 et 54.

L'autorité de surveillance compétente en vertu de l'article 56 instruit soit d'office, soit sur demande d'un Etat sur le territoire concerné, soit sur demande de l'autre autorité de surveillance, les cas d'infraction présumée auxdits principes. L'autorité de surveillance compétente instruit ces cas en coopération avec les autorités nationales compétentes sur le territoire concerné ainsi qu'avec l'autre autorité de surveillance, qui lui prête assistance conformément à ses propres règles internes.

Si cette autorité constate qu'il y a eu infraction, elle propose les moyens propres à y mettre fin.

2. S'il n'est pas mis fin à l'infraction, l'autorité de surveillance compétente constate l'infraction aux principes par une décision motivée.

L'autorité de surveillance compétente peut publier sa décision et autoriser les Etats à l'intérieur de son territoire à prendre, dans les conditions et selon les modalités qu'elle définit, les mesures nécessaires pour remédier à la situation. Elle peut également demander à l'autre autorité de surveillance d'autoriser les Etats à l'intérieur de son territoire à prendre de telles mesures.

## Article 56

1. Les autorités de surveillance décident des cas particuliers visés à l'article 53 conformément aux dispositions ci-après :

- a) l'Autorité de surveillance AELE décide des cas particuliers où seul le commerce entre Etats de l'AELE est affecté ;
- b) sans préjudice du point c), l'Autorité de surveillance AELE décide, conformément aux dispositions de l'article 58, du protocole 21 et des règles adoptées pour sa mise en oeuvre, du protocole 23 et de l'annexe XIV, des cas où le chiffre d'affaires des entreprises concernées sur le territoire des Etats de l'AELE est égal ou supérieur à 33 % de leur chiffre d'affaires sur le territoire couvert par le présent accord ;
- c) la Commission des CE décide de tous les autres cas, ainsi que de ceux visés au point b) lorsque le commerce entre Etats membres de la CE est affecté, en tenant compte des dispositions de l'article 58, des protocoles 21 et 23 et de l'annexe XIV.

2. L'autorité de surveillance sur le territoire de laquelle est découverte une position dominante décide des cas particuliers visés à l'article 54. Les règles prévues au paragraphe 1 points b) et c) s'appliquent uniquement si la position dominante existe sur les territoires des deux autorités de surveillance.

3. L'Autorité de surveillance AELE décide des cas particuliers visés au paragraphe 1 point c), dont les effets sur le commerce entre les Etats membres de la CE ou sur la concurrence à l'intérieur de la Communauté ne sont pas sensibles.

4. Aux fins de l'application du présent article, les termes "entreprise" et "chiffre d'affaires" sont définis dans le protocole 22.

## Article 57

1. Sont déclarées incompatibles avec le présent accord les opérations de concentration, dont le contrôle est prévu au paragraphe 2, qui créent ou renforcent une position dominante ayant comme conséquence qu'une concurrence effective serait entravée de manière significative sur le territoire auquel s'applique le présent accord ou dans une partie substantielle de celui-ci.

2. Le contrôle des opérations de concentration visées au paragraphe 1 est effectué :

- a) dans les cas visés au règlement (CEE) n° 4064/89, par la Commission des CE conformément aux dispositions dudit règlement, des protocoles 21 et 24 et de l'annexe XIV du présent accord. Sous réserve du contrôle de la Cour de justice des CE, la Commission des CE est seule compétente pour arrêter des décisions dans ces cas ;
- b) dans les cas non visés au point a), par l'Autorité de surveillance AELE lorsque les seuils déterminants fixés à l'annexe XIV sont atteints sur le territoire des Etats de l'AELE, conformément aux protocoles 21 et 24 et à l'annexe XIV, et ce sans préjudice des compétences des Etats membres de la CE.

#### *Article 58*

Afin d'instaurer et de maintenir une surveillance uniforme de la concurrence dans tout l'EEE et de favoriser à cet effet une mise en oeuvre, une application et une interprétation homogènes des dispositions du présent accord, les autorités compétentes coopèrent conformément aux protocoles 23 et 24.

#### *Article 59*

1. Les parties contractantes, en ce qui concerne les entreprises publiques et les entreprises auxquelles les Etats membres de la CE ou les Etats de l'AELE accordent des droits spéciaux ou exclusifs, veillent à ce que ne soit édictée ou maintenue aucune mesure contraire aux règles du présent accord, notamment à celles prévues à l'article 4 et aux articles 53 à 63.

2. Les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général ou présentant le caractère d'un monopole fiscal sont soumises aux règles du présent accord, notamment aux règles de concurrence, dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement, en droit ou en fait, de la mission particulière qui leur a été impartie. Le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt des parties contractantes.

3. La Commission des CE et l'Autorité de surveillance AELE veillent, dans les limites de leurs compétences respectives, à l'application des dispositions du présent article et adressent, en tant que de besoin, les mesures appropriées aux Etats relevant de leur territoire respectif.

#### *Article 60*

Les dispositions particulières mettant en oeuvre les principes fixés aux articles 53, 54, 57 et 59 figurent à l'annexe XIV.

4. En cas de difficultés ou de menace grave de difficultés dans la balance des paiements d'un Etat membre de la CE ou d'un Etat de l'AELE provenant soit d'un déséquilibre global de la balance, soit de la nature des devises dont il dispose, et susceptibles notamment de compromettre le fonctionnement du présent accord, la partie contractante concernée peut prendre des mesures de protection.

#### *Article 44*

La Communauté, d'une part, et les Etats de l'AELE, d'autre part, recourent à leurs procédures internes, comme le prévoit le protocole 18, pour la mise en oeuvre des dispositions de l'article 43.

#### *Article 45*

1. Les décisions, les avis et les recommandations relatifs aux mesures prévues à l'article 43 sont notifiés au Comité mixte de l'EEE.
2. Toutes les mesures font préalablement l'objet de consultations et d'un échange d'informations au sein du Comité mixte de l'EEE.
3. Toutefois, dans les cas visés à l'article 43 paragraphe 2, la partie contractante concernée peut, pour des raisons de secret et d'urgence, prendre lesdites mesures, au besoin, sans consultations ni échange d'informations préalables.
4. Dans les cas visés à l'article 43 paragraphe 4, lorsqu'une crise soudaine affecte la balance des paiements et que les procédures prévues au paragraphe 2 ne peuvent être suivies, la partie contractante intéressée peut prendre, à titre conservatoire, les mesures de protection nécessaires. Ces mesures doivent apporter le minimum de perturbations dans le fonctionnement du présent accord et ne pas excéder la portée strictement indispensable pour remédier aux difficultés soudaines qui se sont manifestées.
5. Les mesures prises conformément aux paragraphes 3 et 4 sont notifiées au plus tard le jour de leur entrée en vigueur ; l'échange d'informations, les consultations et les notifications visées au paragraphe 1 ont ensuite lieu le plus rapidement possible.

## CHAPITRE 2 LES AIDES D'ETAT

### Article 61

1. Sauf dérogations prévues par le présent accord, sont incompatibles avec le fonctionnement du présent accord, dans la mesure où elles affectent les échanges entre les parties contractantes, les aides accordées par les Etats membres de la CE ou par les Etats de l'AELE ou accordées au moyen de ressources d'Etat, sous quelque forme que ce soit, qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions.
2. Sont compatibles avec le fonctionnement du présent accord :
  - a) les aides à caractère social octroyées aux consommateurs individuels, à condition qu'elles soient accordées sans discrimination liée à l'origine des produits ;
  - b) les aides destinées à remédier aux dommages causés par les calamités naturelles ou par d'autres événements extraordinaires.
  - c) les aides octroyées à l'économie de certaines régions de la République fédérale d'Allemagne affectées par la division de l'Allemagne, dans la mesure où elles sont nécessaires pour compenser les désavantages économiques causés par cette division.
3. Peuvent être considérées comme compatibles avec le fonctionnement du présent accord :
  - a) les aides destinées à favoriser le développement économique de régions dans lesquelles le niveau de vie est anormalement bas ou dans lesquelles sévit un grave sous-emploi ;
  - b) les aides destinées à promouvoir la réalisation d'un projet important d'intérêt européen commun ou à remédier à une perturbation grave de l'économie d'un Etat membre de la CE ou d'un Etat de l'AELE ;
  - c) les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités économiques ou de certaines régions économiques, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun ;
  - d) les autres catégories d'aides déterminées par le Comité mixte de l'EEE conformément aux dispositions de la septième partie.

### *Article 62*

1. Tous les régimes d'aides d'Etat existant sur le territoire des parties contractantes, ainsi que tous les projets tendant à instituer ou à modifier une aide d'Etat, font l'objet d'un examen permanent destiné à vérifier leur compatibilité avec l'article 61. Cet examen est effectué :

- a) s'il s'agit des Etats membres de la CE, par la Commission des CE, conformément à l'article 93 du traité instituant la Communauté économique européenne ;
- b) s'il s'agit des Etats de l'AELE, par l'Autorité de surveillance AELE, conformément aux dispositions d'un accord à conclure entre les Etats de l'AELE, instituant l'Autorité de surveillance AELE investie des pouvoirs et des fonctions spécifiés dans le protocole 26.

2. Afin d'assurer une surveillance uniforme des aides d'Etat sur tout le territoire couvert par le présent accord, la Commission des CE et l'Autorité de surveillance AELE coopèrent conformément aux dispositions figurant dans le protocole 27.

### *Article 63*

Les dispositions particulières applicables aux aides d'Etat figurent à l'annexe XV.

### *Article 64*

1. Si l'une des autorités de surveillance considère que l'application par l'autre autorité de surveillance des articles 61 et 62 du présent accord et de l'article 5 du protocole 14 n'est pas conforme au maintien de conditions égales de concurrence sur le territoire couvert par le présent accord, des échanges de vues ont lieu dans un délai de deux semaines conformément à la procédure prévue au protocole 27 point f).

Si une solution n'a pas été trouvée d'un commun accord à la fin de ce délai de deux semaines, l'autorité compétente de la partie contractante affectée par la distorsion de concurrence peut immédiatement adopter des mesures provisoires en vue d'y remédier.

Des consultations ont alors lieu au sein du Comité mixte de l'EEE en vue de trouver une solution mutuellement acceptable.

Si, dans les trois mois, le Comité mixte de l'EEE n'a pas été capable de trouver une telle solution, et si la pratique en question cause ou menace de causer une distorsion de concurrence affectant les échanges entre les parties contractantes, les mesures provisoires peuvent être remplacées par des mesures définitives, strictement nécessaires pour compenser les effets d'une telle distorsion. Par priorité devront être choisies les mesures qui apportent le moins de perturbations au fonctionnement du présent accord.

2. Le présent article s'applique également aux monopoles d'Etat qui sont établis après la signature du présent accord.

**CHAPITRE 3**  
**LES AUTRES REGLES COMMUNES**

*Article 65*

1. Les dispositions et les modalités particulières applicables aux marchés publics figurent à l'annexe XVI. Sauf disposition contraire, elles s'appliquent à tous les produits ainsi qu'aux services qui y sont mentionnés.
  
2. Les dispositions et les modalités particulières applicables à la propriété intellectuelle, industrielle et commerciale figurent dans le protocole 28 et à l'annexe XVII. Sauf indication contraire, elles s'appliquent à tous les produits et services.

**CINQUIEME PARTIE**  
**LES DISPOSITIONS HORIZONTALES LIEES AUX QUATRE LIBERTES**

**CHAPITRE 1**  
**LA POLITIQUE SOCIALE**

*Article 66*

Les parties contractantes conviennent de la nécessité de promouvoir l'amélioration des conditions de vie et de travail de la main-d'oeuvre.

*Article 67*

1. Les parties contractantes s'attachent à promouvoir l'amélioration, notamment du milieu de travail, pour protéger la sécurité et la santé des travailleurs. Pour contribuer à la réalisation de cet objectif, des prescriptions minimales sont mises en oeuvre progressivement, compte tenu des conditions et des réglementations techniques existant dans chacune des parties contractantes. Ces prescriptions minimales ne font pas obstacle au maintien et à l'établissement, par chaque partie contractante, de mesures de protection renforcée des conditions de travail compatibles avec le présent accord.

2. Les dispositions comportant les prescriptions minimales visées au paragraphe 1 figurent à l'annexe XVIII.

*Article 68*

Dans le domaine du droit du travail, les parties contractantes mettent en oeuvre les mesures nécessaires pour assurer le bon fonctionnement du présent accord. Ces mesures figurent à l'annexe XVIII.

*Article 69*

1. Chaque partie contractante assure et maintient l'application du principe de l'égalité des rémunérations entre les travailleurs masculins et les travailleurs féminins pour un même travail.

Aux fins du présent article, on entend par rémunération le salaire ou traitement ordinaire de base ou minimum, et tous autres avantages payés directement ou indirectement, en espèces ou en nature, par l'employeur au travailleur en raison de l'emploi de ce dernier.

L'égalité de rémunération, sans discrimination fondée sur le sexe, implique :

- a) que la rémunération accordée pour un même travail payé à la tâche soit établie sur la base d'une même unité de mesure ;
  - b) que la rémunération accordée pour un travail payé au temps soit la même pour un même poste de travail.
2. Les dispositions particulières concernant l'application du paragraphe 1 figurent à l'annexe XVIII.

*Article 70*

Les parties contractantes favorisent le respect du principe de l'égalité de traitement des hommes et des femmes en appliquant les dispositions figurant à l'annexe XVIII.

*Article 71*

Les parties contractantes s'efforcent d'encourager le dialogue entre partenaires sociaux au niveau européen.

**CHAPITRE 2**  
**LA PROTECTION DES CONSOMMATEURS**

*Article 72*

Les dispositions relatives à la protection des consommateurs figurent à l'annexe XIX.

**CHAPITRE 3**  
**L'ENVIRONNEMENT**

*Article 73*

1. L'action des parties contractantes en matière d'environnement a pour objet :

- a) de préserver, de protéger et d'améliorer la qualité de l'environnement,
- b) de contribuer à la protection de la santé des personnes,
- c) d'assurer une utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles.

2. L'action des parties contractantes en matière d'environnement est fondée sur les principes de l'action préventive, de la correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement, et du "pollueur payeur". Les exigences en matière de protection de l'environnement sont une composante des autres politiques des parties contractantes.

*Article 74*

Les dispositions particulières relatives aux mesures de protection à appliquer en vertu de l'article 73 figurent à l'annexe XX.

#### *Article 75*

Les mesures de protection visées à l'article 74 ne font pas obstacle au maintien et à l'établissement, par chaque partie contractante, de mesures de protection renforcées compatibles avec le présent accord.

### **CHAPITRE 4 LES STATISTIQUES**

#### *Article 76*

1. Les parties contractantes veillent à l'élaboration et à la diffusion d'une information statistique cohérente et comparable, destinée à décrire et à contrôler tous les aspects économiques, sociaux et environnementaux pertinents de l'EEE.
2. A cette fin, les parties contractantes élaborent et appliquent des méthodes, des définitions et des classifications harmonisées ainsi que des programmes et des procédures communs organisant les travaux statistiques aux niveaux administratifs appropriés et garantissant le respect de la confidentialité des statistiques.
3. Les dispositions particulières relatives aux statistiques figurent à l'annexe XXI.
4. Les dispositions particulières concernant l'organisation de la coopération statistique figurent dans le protocole 30.

### **CHAPITRE 5 LE DROIT DES SOCIÉTÉS**

#### *Article 77*

Les dispositions particulières concernant le droit des sociétés figurent à l'annexe XXII.

*SIXIEME PARTIE*  
LA COOPERATION EN DEHORS DES QUATRE LIBERTES

*Article 78*

Les parties contractantes renforcent et étendent leur coopération dans le cadre des activités menées par la Communauté, dans les domaines suivants :

- recherche et développement technologique,
- services d'information,
- environnement,
- éducation, formation et jeunesse,
- politique sociale,
- protection des consommateurs,
- petites et moyennes entreprises,
- tourisme,
- audiovisuel, et
- protection civile,

dans la mesure où ces matières ne sont pas régies par les dispositions d'autres parties du présent accord.

*Article 79*

1. Les parties contractantes renforcent leur dialogue par tous les moyens appropriés, notamment par les procédures prévues dans la septième partie, en vue de déterminer les domaines et les activités dans lesquels une coopération plus étroite pourrait contribuer à la réalisation de leurs objectifs communs dans les domaines visés à l'article 78.

2. Elles doivent, notamment, échanger des informations et, à la demande de l'une d'entre elles, se consulter au sein du Comité mixte de l'EEE sur des projets ou des propositions de création ou de modification de programmes-cadres, de programmes spécifiques, d'actions et de projets dans les domaines visés à l'article 78.

3. La septième partie s'applique mutatis mutandis à la présente partie chaque fois que cette dernière, ou le protocole 31, en dispose spécifiquement ainsi.

### *Article 80*

La coopération visée à l'article 78 revêt généralement l'une des formes suivantes :

- participation des Etats de l'AELE à des programmes-cadres, à des programmes spécifiques, à des projets ou à d'autres actions de la CE ;
- organisation d'activités communes dans des secteurs particuliers, qui peuvent comprendre la concertation ou la coordination des activités, la fusion d'activités existantes et l'établissement d'activités communes ad hoc ;
- échange ou apport formel et informel d'informations ;
- efforts communs en vue d'encourager certaines activités sur tout le territoire des parties contractantes ;
- adoption simultanée, le cas échéant, de dispositions législatives de contenu identique ou similaire ;
- coordination, dans la mesure où elle présente un intérêt réciproque, des efforts et des activités par l'intermédiaire des organisations internationales ou dans le cadre de celles-ci, ainsi que de la coopération avec les pays tiers.

### *Article 81*

Lorsque la coopération revêt la forme d'une participation des Etats de l'AELE à un programme-cadre, à un programme spécifique, à un projet ou à une action communautaires, les principes suivants s'appliquent :

- a) les Etats de l'AELE ont accès à toutes les parties du programme ;
- b) le statut des Etats de l'AELE au sein des comités qui assistent la Commission des CE dans la gestion ou le développement d'une activité communautaire soutenue financièrement par des Etats de l'AELE en vertu de leur participation doit refléter pleinement leur contribution ;
- c) les décisions de la Communauté, autres que celles qui concernent le budget général de celle-ci, qui affectent directement ou indirectement un programme-cadre, un programme spécifique, un projet ou un autre type d'action auquel les Etats de l'AELE participent en vertu d'une décision arrêtée dans le cadre du présent accord sont soumises aux dispositions de l'article 79 paragraphe 3. Les modalités et les conditions de la poursuite de la participation à l'activité en question peuvent être réexaminées par le Comité mixte de l'EEE conformément à l'article 86 ;
- d) au niveau des projets, les institutions, les entreprises, les organisations et les ressortissants des Etats de l'AELE ont les mêmes droits et les mêmes obligations à l'égard du programme ou de l'action de la CE en question que leurs homologues des Etats membres de la CE. Il en va de même, mutatis mutandis, pour les participants aux échanges entre les Etats membres de la CE et les Etats de l'AELE, dans le cadre de l'activité en question ;

- e) les Etats de l'AELE, leurs institutions, leurs entreprises, leurs organisations et leurs ressortissants ont les mêmes droits et les mêmes obligations que leurs homologues de la CE en ce qui concerne la diffusion, l'évaluation et l'exploitation des résultats ;
- f) les parties contractantes s'engagent à faciliter, dans la mesure nécessaire, les déplacements des participants au programme ou autre action, conformément à leurs règles et réglementations respectives.

### *Article 82*

1. Lorsque la coopération prévue dans la présente partie implique une participation financière des Etats de l'AELE, cette dernière revêt l'une des formes suivantes :

- a) la contribution des Etats de l'AELE, découlant de leur participation à des activités de la Communauté, est proportionnelle :
  - aux crédits d'engagement et
  - aux crédits de paiement

inscrits chaque année pour la Communauté dans son budget général pour chaque ligne budgétaire correspondant aux activités en question.

Le facteur de proportionnalité qui détermine la participation des Etats de l'AELE est égal à la somme des ratios obtenus en divisant le produit intérieur brut aux prix du marché de chaque Etat de l'AELE, d'une part, par le produit intérieur brut aux prix du marché de l'ensemble des Etats membres de la CE majoré de celui de l'Etat de l'AELE correspondant, d'autre part. Ce facteur est calculé, pour chaque exercice budgétaire, sur la base des statistiques les plus récentes.

Le montant de la contribution des Etats de l'AELE s'ajoute, tant pour les crédits d'engagement que pour les crédits de paiement, aux montants inscrits pour la Communauté dans son budget général pour chaque ligne budgétaire correspondant aux activités en question.

Les contributions versées chaque année par les Etats de l'AELE sont fixées sur la base des crédits de paiement.

Les engagements contractés par la Communauté avant que les Etats de l'AELE ne participent, sur la base du présent accord, aux activités en question, ainsi que les paiements qui en résultent, ne donnent pas lieu à une contribution de la part des Etats de l'AELE ;

- b) la contribution financière découlant de la participation des Etats de l'AELE à certains projets ou autres activités est fondée sur le principe de la couverture, par chaque partie contractante, de ses propres coûts et d'une participation appropriée, fixée par le Comité mixte de l'EEE, aux frais généraux de la Communauté ;
- c) le Comité mixte de l'EEE arrête les décisions nécessaires concernant la contribution des parties contractantes aux coûts de l'activité en question.

2. Les modalités d'application du présent article figurent en détail dans le protocole 32.

### *Article 83*

Lorsque la coopération revêt la forme d'un échange d'informations entre autorités publiques, les Etats de l'AELE jouissent du même droit à recevoir les informations que les Etats membres de la CE, et sont tenus à la même obligation de les fournir, sous réserve des exigences en matière de confidentialité fixées par le Comité mixte de l'EEE.

### *Article 84*

Les modalités de la coopération dans certains domaines particuliers figurent dans le protocole 31.

### *Article 85*

Sauf disposition contraire du protocole 31, la coopération qui, à la date d'entrée en vigueur du présent accord, existait déjà entre la Communauté et certains Etats de l'AELE dans les domaines visés à l'article 78 est, à compter de cette date, régie par les dispositions correspondantes de la présente partie et du protocole 31.

### *Article 86*

Conformément à la septième partie, le Comité mixte de l'EEE arrête toutes les dispositions nécessaires pour l'application des articles 78 à 85 et de toutes les mesures qui en découlent. Il peut ainsi, entre autres, compléter ou modifier les dispositions du protocole 31 et adopter toute disposition transitoire rendue nécessaire par l'application de l'article 85.

### *Article 87*

Les parties contractantes prennent les initiatives nécessaires pour développer, renforcer ou étendre leur coopération dans le cadre des activités menées par la Communauté dans des domaines non énumérés à l'article 78, lorsqu'elles estiment que cette coopération peut contribuer à la réalisation des objectifs du présent accord ou présenter un intérêt réciproque. De telles initiatives peuvent inclure la modification de l'article 78 par l'adjonction de nouveaux domaines à ceux qui y sont énumérés.

### *Article 88*

Sans préjudice des dispositions des autres parties, les dispositions de la présente partie n'empêchent pas une partie contractante d'élaborer, d'adopter et de mettre en oeuvre, des mesures en toute indépendance.

**SEPTIEME PARTIE**  
**DISPOSITIONS INSTITUTIONNELLES**

**CHAPITRE 1**  
**LA STRUCTURE DE L'ASSOCIATION**

**Section première**  
**Le Conseil de l'EEE**

*Article 89*

1. Il est institué un Conseil de l'EEE. Il est notamment chargé de donner l'impulsion politique pour la mise en oeuvre du présent accord et de définir les orientations générales à l'intention du Comité mixte de l'EEE.

A cet effet, le Conseil de l'EEE procède à l'évaluation du fonctionnement global et de l'évolution du présent accord. Il arrête les décisions politiques préparatoires aux modifications du présent accord.

2. Les parties contractantes, s'agissant de la Communauté et de ses Etats membres dans leurs domaines respectifs de compétence, peuvent, après en avoir discuté au sein du Comité mixte de l'EEE, ou directement dans les cas exceptionnellement urgents, porter devant le Conseil de l'EEE tout point soulevant une difficulté.

3. Le Conseil de l'EEE adopte par décision son règlement intérieur.

*Article 90*

1. Le Conseil de l'EEE est composé des membres du Conseil des CE et de membres de la Commission des CE, ainsi que d'un membre du gouvernement de chaque Etat de l'AELE.

Les membres du Conseil de l'EEE peuvent se faire représenter dans les conditions à fixer par le règlement intérieur de celui-ci.

2. Les décisions du Conseil de l'EEE sont arrêtées d'un commun accord par la Communauté, d'une part, et les Etats de l'AELE, d'autre part.

*Article 91*

1. La présidence du Conseil de l'EEE est exercée à tour de rôle, pendant une période de six mois, par un membre du Conseil des Communautés européennes et un membre du gouvernement d'un Etat de l'AELE.

2. Le Conseil de l'EEE se réunit deux fois par an à l'initiative de son président. Il se réunit, en outre, chaque fois que les circonstances l'exigent, conformément à son règlement intérieur.

Section deuxième  
Le Comité mixte de l'EEE

*Article 92*

1. Il est institué un Comité mixte de l'EEE. Il veille à la mise en oeuvre et au fonctionnement effectifs du présent accord. A cet effet, il procède à des échanges de vues et d'informations et prend les décisions dans les cas prévus dans le présent accord.
2. Les parties contractantes, s'agissant de la Communauté et de ses Etats membres dans leurs domaines respectifs de compétence, se consultent au sein du Comité mixte de l'EEE, sur tout point relevant du présent accord qui soulève une difficulté et qui est évoqué par l'une d'entre elles.
3. Le Comité mixte de l'EEE adopte par décision son règlement intérieur.

*Article 93*

1. Le Comité mixte de l'EEE est composé de représentants des parties contractantes.
2. Les décisions du Comité mixte de l'EEE sont arrêtées d'un commun accord par la Communauté, d'une part, et les Etats de l'AELE s'exprimant d'une seule voix, d'autre part.

*Article 94*

1. La présidence du Comité mixte de l'EEE est exercée à tour de rôle, pendant une période de six mois, par le représentant de la Communauté, à savoir la Commission des CE, et le représentant d'un des Etats de l'AELE.
2. Pour l'accomplissement de ses tâches, le Comité mixte de l'EEE se réunit, en principe, au moins une fois par mois. Il se réunit, en outre, à l'initiative de son président ou à la demande de l'une des parties contractantes, conformément à son règlement intérieur.
3. Le Comité mixte de l'EEE peut décider de constituer des sous-comités ou des groupes de travail pour l'assister dans l'accomplissement de ses tâches. Dans son règlement intérieur, il fixe la composition et le fonctionnement de ces sous-comités et groupes de travail. Leurs tâches sont définies par le Comité mixte de l'EEE au cas par cas.
4. Le Comité mixte de l'EEE publie un rapport annuel sur le fonctionnement et l'évolution du présent accord.

Section troisième  
La coopération parlementaire

*Article 95*

1. Il est institué un Comité parlementaire mixte de l'EEE. Il est composé d'un nombre égal de membres du Parlement européen, d'une part, et de membres des parlements des Etats de l'AELE, d'autre part. Le nombre total des membres du Comité est fixé par le statut figurant dans le protocole 36.
2. Le Comité parlementaire mixte de l'EEE se réunit alternativement dans la Communauté et dans un Etat de l'AELE, conformément aux dispositions figurant dans le protocole 36.
3. Le Comité parlementaire mixte de l'EEE contribue, par le dialogue et le débat, à une meilleure compréhension entre la Communauté et les Etats de l'AELE dans les domaines couverts par le présent accord.
4. Le Comité parlementaire mixte de l'EEE peut exprimer ses vues sous forme de rapports ou de résolutions, selon le cas. Il examine en particulier le rapport annuel du Comité mixte de l'EEE sur le fonctionnement et l'évolution du présent accord, établi en application de l'article 94 paragraphe 4.
5. Le président du Conseil de l'EEE peut se présenter devant le Comité parlementaire mixte de l'EEE pour y être entendu.
6. Le Comité parlementaire mixte de l'EEE adopte son règlement intérieur.

Section quatrième  
La coopération entre les partenaires économiques et sociaux

*Article 96*

1. Les membres du Comité économique et social, des autres organes représentant les partenaires sociaux de la Communauté et des organes correspondants dans les Etats de l'AELE oeuvrent au renforcement de leurs contacts et coopèrent de manière organisée et suivie, afin de mieux faire connaître les aspects économiques et sociaux de l'interdépendance croissante des économies des parties contractantes et de leurs intérêts dans le cadre de l'EEE.
2. A cet effet, il est institué un Comité consultatif de l'EEE. Il est composé d'un nombre égal de membres du Comité économique et social de la CE d'une part, et de membres du Comité consultatif de l'AELE, d'autre part. Le Comité consultatif de l'EEE peut exprimer ses vues sous forme de rapports ou de résolutions, selon le cas.
3. Le Comité consultatif de l'EEE adopte son règlement intérieur.

*CHAPITRE 2*  
LA PROCEDURE DECISIONNELLE

*Article 97*

Le présent accord ne préjuge pas le droit de chaque partie contractante de modifier, sans préjudice du principe de la non-discrimination et après en avoir informé les autres parties contractantes, sa législation interne, dans les domaines couverts par le présent accord :

- si le Comité mixte de l'EEE conclut que la législation ainsi modifiée ne porte pas atteinte au bon fonctionnement du présent accord, ou
- si les procédures visées à l'article 98 ont été accomplies.

*Article 98*

Les annexes du présent accord et les protocoles 1 à 7, 9, 10, 11, 19 à 27, 30, 31, 32, 37, 39, 41 et 47 peuvent, le cas échéant, être modifiés par une décision du Comité mixte de l'EEE conformément à l'article 93 paragraphe 2 et aux articles 99, 100, 102 et 103.

*Article 99*

1. Dès que la Commission des CE élabore une nouvelle législation dans un domaine régi par le présent accord, elle sollicite de manière informelle l'avis d'experts des Etats de l'AELE, au même titre qu'elle demande l'avis d'experts des Etats membres de la CE pour l'élaboration de ses propositions.
2. Lorsqu'elle transmet sa proposition au Conseil des CE, la Commission des CE en adresse copie aux Etats de l'AELE.  
  
A la demande de l'une des parties contractantes, un échange de vues préliminaire a lieu au sein du Comité mixte de l'EEE.
3. Les parties contractantes se consultent à nouveau, à la demande de l'une d'entre elles, au sein du Comité mixte de l'EEE aux moments importants de la phase précédant la décision du Conseil des CE, dans un processus continu d'information et de consultation.
4. Les parties contractantes coopèrent de bonne foi au cours de la phase d'information et de consultation afin de faciliter, à la fin du processus, la prise de décision au sein du Comité mixte de l'EEE.

### *Article 100*

La Commission des CE assure aux experts des Etats de l'AELE la participation la plus large possible, selon les domaines concernés, à la préparation des projets de mesures à soumettre ultérieurement aux comités qui assistent la Commission des CE dans l'exercice de ses pouvoirs exécutifs. Ainsi, lors de l'élaboration de ses propositions, la Commission des CE consulte les experts des Etats de l'AELE au même titre que les experts des Etats membres de la CE.

Dans les cas où le Conseil des CE est saisi conformément à la procédure applicable au type de comité concerné, la Commission des CE communique au Conseil des CE les vues des experts des Etats de l'AELE.

### *Article 101*

1. Des experts des Etats de l'AELE sont associés aux travaux des comités qui ne sont couverts ni par l'article 81, ni par l'article 100, lorsque ceci est requis en vue d'assurer le bon fonctionnement du présent accord.

La liste de ces comités figure au protocole 37. Les modalités de cette association sont fixées dans les protocoles et annexes correspondant aux domaines concernés.

2. S'il apparaît aux parties contractantes qu'une telle association doit être étendue à d'autres comités présentant des caractéristiques similaires, le Comité mixte de l'EEE peut modifier le protocole 37.

### *Article 102*

1. Afin de garantir la sécurité juridique et l'homogénéité de l'EEE, le Comité mixte de l'EEE décide des modifications à apporter aux annexes du présent accord le plus tôt possible après l'adoption par la Communauté d'une nouvelle législation communautaire correspondante, de façon à permettre une application simultanée de cette dernière et des modifications des annexes du présent accord. A cet effet, la Communauté, lorsqu'elle adopte un acte législatif concernant une question régie par le présent accord, informe aussitôt que possible les autres parties contractantes au sein du Comité mixte de l'EEE.

2. La partie d'une annexe du présent accord qui est directement affectée par la nouvelle législation est évaluée par le Comité mixte de l'EEE.

3. Les parties contractantes s'efforcent de parvenir à un accord sur les questions afférentes au présent accord.

Le Comité mixte de l'EEE s'efforce, en particulier, de trouver une solution mutuellement acceptable lorsqu'un problème sérieux se pose dans les domaines qui relèvent, dans les Etats de l'AELE, de la compétence du législateur.

4. Si, nonobstant l'application du paragraphe 3, il n'est pas possible de parvenir à un accord sur une modification d'une annexe du présent accord, le Comité mixte de l'EEE examine toute autre possibilité pour préserver le bon fonctionnement du présent accord et prend toute décision nécessaire à cet effet, y compris la reconnaissance éventuelle de l'équivalence des législations. Une telle décision doit intervenir au plus tard à l'expiration d'une période de six mois suivant la date à laquelle le Comité mixte de l'EEE a été saisi, ou à la date d'entrée en vigueur de la législation communautaire correspondante si cette dernière est postérieure à la date d'expiration du délai de six mois.

5. Si le Comité mixte de l'EEE n'est pas parvenu à une décision sur une modification d'une annexe du présent accord à l'expiration du délai prévu au paragraphe 4, la partie de l'annexe qui est affectée, déterminée conformément au paragraphe 2, est considérée comme suspendue provisoirement, sauf décision contraire du Comité mixte de l'EEE. La suspension prend effet six mois après l'expiration du délai prévu au paragraphe 4 et, en tout état de cause, pas avant la date à laquelle l'acte communautaire correspondant est mis en oeuvre dans la Communauté. Le Comité mixte de l'EEE met tout en oeuvre afin de trouver une solution mutuellement acceptable permettant de lever la suspension aussitôt que possible.

6. Les conséquences pratiques de la suspension prévue au paragraphe 5 sont examinées au sein du Comité mixte de l'EEE. Les droits et obligations que les particuliers et les opérateurs économiques ont déjà acquis en vertu du présent accord sont préservés. Les parties contractantes décident, le cas échéant, des ajustements rendus nécessaires par la suspension.

#### *Article 103*

1. Si une décision du Comité mixte de l'EEE ne peut devenir contraignante pour une partie contractante qu'après l'accomplissement de certaines procédures prévues par sa Constitution, la décision entre en vigueur à la date qu'elle a éventuellement fixée, dès lors que la partie contractante concernée a notifié à cette date l'accomplissement desdites procédures aux autres parties contractantes.

En l'absence d'une telle notification à cette date, la décision entre en vigueur le premier jour du deuxième mois suivant la dernière notification.

2. Si, à l'expiration d'une période de six mois après la décision du Comité mixte de l'EEE, une telle notification n'a pas eu lieu, la décision du Comité mixte de l'EEE est appliquée provisoirement en attendant l'accomplissement des procédures constitutionnelles, sauf si une partie contractante notifie qu'une telle application provisoire ne peut avoir lieu. Dans ce dernier cas, ou si une partie contractante notifie la non-ratification d'une décision du Comité mixte de l'EEE, la suspension prévue à l'article 102 paragraphe 5 prend effet un mois après une telle notification, mais en aucun cas avant la date à laquelle l'acte communautaire correspondant est mis en oeuvre dans la Communauté.

#### *Article 104*

Dès leur entrée en vigueur, les décisions prises par le Comité mixte de l'EEE dans les cas prévus par le présent accord sont, sauf dispositions contraires dans lesdites décisions, obligatoires pour les parties contractantes qui prennent les mesures nécessaires pour assurer leur mise en oeuvre et leur application.

**CHAPITRE 3**  
**L'HOMOGENEITE, LA PROCEDURE DE SURVEILLANCE**  
**ET LE REGLEMENT DES DIFFERENDS**

**Section première**  
**L'homogénéité**

*Article 105*

1. Afin de parvenir à l'objectif des parties contractantes d'arriver à une interprétation aussi uniforme que possible des dispositions du présent accord et de celles de la législation communautaire qui sont reproduites en substance dans le présent accord, le Comité mixte de l'EEE agit conformément au présent article.
2. Le Comité mixte de l'EEE procède à l'examen permanent de l'évolution de la jurisprudence de la Cour de justice des CE et de la Cour AELE mentionnée à l'article 108 paragraphe 2. A cette fin, les décisions de ces cours sont transmises au Comité mixte de l'EEE, qui agit de manière à préserver l'interprétation homogène du présent accord.
3. Si, dans un délai de deux mois après avoir été saisi d'une divergence de jurisprudence de ces deux Cours, le Comité mixte de l'EEE n'a pas réussi à préserver l'interprétation homogène du présent accord, la procédure prévue à l'article 111 peut s'appliquer.

*Article 106*

Dans le souci d'assurer une interprétation aussi uniforme que possible du présent accord, dans le plein respect de l'indépendance des tribunaux, un système d'échange d'informations concernant les décisions rendues par la Cour AELE, la Cour de justice des CE, le Tribunal de première instance des CE et les juridictions de dernière instance des Etats de l'AELE est établi par le Comité mixte de l'EEE. Ce système comprend :

- a) la transmission au greffier de la Cour de justice des CE des décisions rendues par lesdites juridictions sur l'interprétation et l'application du présent accord, d'une part, et du traité instituant la Communauté économique européenne, du traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier tels qu'amendés ou complétés, et des actes adoptés en application desdits traités, pour autant qu'ils concernent des dispositions qui sont identiques en substance à celles du présent accord, d'autre part ;
- b) la classification de ces décisions par le greffier de la Cour de justice des CE, y compris, dans la mesure nécessaire, l'établissement et la publication de traductions et de résumés ;
- c) la communication par le greffier de la Cour de justice des CE de tous les documents pertinents aux autorités nationales compétentes qui sont désignées par chaque partie contractante.

## Article 107

Les dispositions permettant à un Etat de l'AELE d'autoriser ses juridictions de demander à la Cour de justice des CE une décision sur l'interprétation d'une disposition du présent accord figurent dans le protocole 34.

### Section deuxième La procédure de surveillance

## Article 108

1. Les Etats de l'AELE instituent une autorité de surveillance indépendante, ci-après dénommée "Autorité de surveillance AELE", et instaurent des procédures analogues à celles qui existent dans la Communauté, y compris des procédures en vue d'assurer le respect des obligations prévues par le présent accord et de contrôler la légalité des actes de l'Autorité de surveillance AELE en matière de concurrence.

2. Les Etats de l'AELE instituent une Cour de justice, ci-après dénommée "Cour AELE".

Conformément à un accord séparé conclu entre les Etats de l'AELE, la Cour AELE est compétente, en ce qui concerne l'application du présent accord, notamment pour :

- a) les actions concernant la procédure de surveillance à l'égard des Etats de l'AELE ;
- b) les recours contre les décisions prises par l'Autorité de surveillance AELE dans le domaine de la concurrence ;
- c) le règlement des différends entre deux ou plusieurs Etats de l'AELE.

## Article 109

1. L'Autorité de surveillance AELE, d'une part, et la Commission des CE agissant conformément au traité instituant la Communauté économique européenne, au traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier et au présent accord, d'autre part, veillent au respect des obligations découlant du présent accord.

2. En vue d'assurer une surveillance uniforme dans tout l'EEE, l'Autorité de surveillance AELE et la Commission des CE coopèrent, échangent des informations et se consultent sur toute question de politique de surveillance et sur les cas particuliers.

3. La Commission des CE et l'Autorité de surveillance AELE reçoivent toute plainte relative à l'application du présent accord. Elles se communiquent mutuellement les plaintes reçues.

4. Chacune de ces autorités instruit les plaintes qui relèvent de sa compétence et transmet à l'autre autorité de surveillance toute plainte relevant de la compétence de cette dernière.

5. En cas de désaccord entre les deux autorités sur la suite à donner à une plainte ou sur le résultat de l'instruction, chacune des deux autorités peut saisir le Comité mixte de l'EEE, qui traite l'affaire conformément à l'article 111.

## *Article 110*

Les décisions prises dans le cadre du présent accord par l'Autorité de surveillance AELE et la Commission des CE qui comportent, à la charge des personnes autres que les Etats, une obligation pécuniaire forment titre exécutoire. Il en va de même des jugements comportant une telle obligation rendus dans le cadre du présent accord par la Cour de justice des CE, le Tribunal de première instance des CE et la Cour AELE.

L'exécution forcée est régie par les règles de la procédure civile en vigueur dans l'Etat sur le territoire duquel elle a lieu. La formule exécutoire est apposée, sans autre contrôle que celui de la vérification de l'authenticité du titre, par l'autorité que chaque partie contractante désigne à cet effet et dont elle donne connaissance aux autres parties contractantes, à l'Autorité de surveillance AELE, à la Commission des CE, à la Cour de justice des CE, au Tribunal de première instance des CE et à la Cour AELE.

Après l'accomplissement de ces formalités à la demande de l'intéressé, celui-ci peut poursuivre l'exécution forcée en saisissant directement l'organe compétent, suivant la législation de l'Etat sur le territoire duquel l'exécution forcée doit avoir lieu.

L'exécution forcée ne peut être suspendue qu'en vertu d'une décision de la Cour de justice des CE s'agissant des décisions de la Commission des CE, de la Cour de justice des CE ou du Tribunal de première instance des CE, ou en vertu d'une décision de la Cour AELE s'agissant des décisions de l'Autorité de surveillance AELE ou de la Cour AELE. Toutefois, le contrôle de la régularité des mesures d'exécution relève de la compétence des juridictions des Etats concernés.

### **Section troisième Le règlement des différends**

## *Article 111*

1. La Communauté ou un Etat de l'AELE peut soumettre tout différend relatif à l'interprétation ou à l'application du présent accord au Comité mixte de l'EEE conformément aux dispositions ci-après.
2. Le Comité mixte de l'EEE peut régler le différend. Tous les éléments d'information utiles pour permettre un examen approfondi de la situation en vue de trouver une solution acceptable sont fournis au Comité mixte de l'EEE. A cet effet, le Comité mixte de l'EEE examine toutes les possibilités permettant de maintenir le bon fonctionnement du présent accord.

3. Si le différend porte sur l'interprétation de dispositions du présent accord qui sont identiques en substance aux règles correspondantes du traité instituant la Communauté économique européenne, du traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier ou des actes adoptés en application de ces deux traités et si le différend n'a pas été réglé dans un délai de trois mois après qu'il a été porté devant le Comité mixte de l'EEE, les parties contractantes parties au différend peuvent convenir de demander à la Cour de justice des CE de se prononcer sur l'interprétation des règles pertinentes.

Si le Comité mixte de l'EEE n'est pas parvenu à apporter une solution au différend dans un délai de six mois à partir de la date à laquelle la procédure a été déclenchée ou si, dans ce même délai, les parties contractantes parties au différend n'ont pas décidé de demander à la Cour de justice des CE de se prononcer, une partie contractante peut, afin de remédier au déséquilibre éventuel :

- soit prendre une mesure de sauvegarde conformément à l'article 112 paragraphe 2, et selon la procédure prévue à l'article 113 ;
- soit appliquer, mutatis mutandis, l'article 102.

4. Si le différend porte sur le champ d'application ou la durée des mesures de sauvegarde prises conformément à l'article 111 paragraphe 3 ou à l'article 112, ou sur la proportionnalité des mesures de rééquilibrage prises conformément à l'article 114, et si dans un délai de trois mois à partir de la date à laquelle le différend a été porté devant le Comité mixte de l'EEE, celui-ci n'est pas parvenu à le résoudre, toute partie contractante peut soumettre le différend à l'arbitrage conformément aux procédures prévues dans le protocole 33. Aucune question d'interprétation des dispositions du présent accord auxquelles il est fait référence au paragraphe 3 du présent article ne peut être traitée dans le cadre de ces procédures. La sentence arbitrale est contraignante pour les parties au différend.

#### *CHAPITRE 4* LES MESURES DE SAUVEGARDE

##### *Article 112*

1. En cas de difficultés sérieuses d'ordre économique, sociétal ou environnemental, de nature sectorielle ou régionale, susceptibles de persister, une partie contractante peut prendre unilatéralement des mesures appropriées dans les conditions et selon les procédures prévues à l'article 113.
2. Ces mesures de sauvegarde sont limitées, dans leur champ d'application et leur durée, à ce qui est strictement indispensable pour remédier à la situation. Par priorité devront être choisies les mesures qui apportent le moins de perturbations au fonctionnement du présent accord.
3. Les mesures de sauvegarde s'appliquent à toutes les parties contractantes.

### *Article 113*

1. Lorsqu'une partie contractante envisage de prendre des mesures de sauvegarde en application de l'article 112, elle en avise sans délai les autres parties contractantes par le Comité mixte de l'EEE et fournit toutes les informations utiles.

2. Les parties contractantes se consultent immédiatement au sein du Comité mixte de l'EEE en vue de trouver une solution mutuellement acceptable.

3. La partie contractante concernée ne peut prendre des mesures de sauvegarde avant l'expiration d'un délai d'un mois à compter de la date de la notification prévue au paragraphe 1, à moins que la procédure de consultation visée au paragraphe 2 n'ait été achevée avant l'expiration du délai précité. Lorsque des circonstances exceptionnelles nécessitant une intervention immédiate excluent un examen préalable, la partie contractante concernée peut appliquer sans délai les mesures de protection strictement nécessaires pour remédier à la situation.

Les mesures de sauvegarde sont prises, en ce qui concerne la Communauté, par la Commission des CE.

4. La partie contractante concernée notifie sans délai les mesures qu'elle a prises au Comité mixte de l'EEE et lui fournit toutes les informations utiles.

5. Les mesures de sauvegarde prises font l'objet de consultations au sein du Comité mixte de l'EEE tous les trois mois à compter de leur adoption, en vue de leur suppression avant la date d'expiration prévue ou de la limitation de leur champ d'application.

Chaque partie contractante peut demander à tout moment au Comité mixte de l'EEE la révision de telles mesures.

### *Article 114*

1. Si une mesure de sauvegarde prise par une partie contractante crée un déséquilibre entre les droits et les obligations prévus par le présent accord, toute autre partie contractante peut prendre, à l'égard de cette partie contractante, des mesures de rééquilibrage proportionnées et strictement nécessaires pour remédier au déséquilibre. Par priorité devront être choisies les mesures qui apportent le moins de perturbations au fonctionnement du présent accord.

2. La procédure prévue à l'article 113 est applicable.

**HUITIEME PARTIE**  
**LE MECANISME FINANCIER**

*Article 115*

En vue de favoriser un renforcement continu et équilibré des relations économiques et commerciales entre les parties contractantes, tel que prévu à l'article 1<sup>er</sup>, les parties contractantes conviennent de la nécessité de réduire les disparités économiques et sociales entre leurs régions. Elles prennent note, à cet égard, des dispositions pertinentes figurant à d'autres endroits du présent accord et de ses protocoles y afférents, y compris certaines des modalités relatives à l'agriculture et à la pêche.

*Article 116*

Un mécanisme financier est établi par les Etats de l'AELE afin de contribuer, dans le cadre de l'EEE et en complément des efforts déjà déployés par la Communauté à cet égard, aux objectifs fixés à l'article 115.

*Article 117*

Les dispositions régissant le mécanisme financier figurent dans le protocole 38.

*NEUVIEME PARTIE*  
DISPOSITIONS GENERALES ET FINALES

*Article 118*

1. Lorsqu'une partie contractante considère qu'il y aurait lieu, dans l'intérêt de toutes les parties contractantes, de développer les relations établies par le présent accord en les étendant à des domaines non couverts par celui-ci, elle soumet une demande motivée aux autres parties contractantes au sein du Conseil de l'EEE. Ce dernier peut charger le Comité mixte de l'EEE d'examiner tous les aspects de cette demande et d'établir un rapport.

Le Conseil de l'EEE peut, le cas échéant, prendre les décisions politiques en vue d'ouvrir des négociations entre les parties contractantes.

2. Les accords résultant des négociations visées au paragraphe 1 seront soumis à ratification ou approbation par les parties contractantes conformément à leurs procédures respectives.

*Article 119*

Les annexes, les actes auxquels celles-ci font référence et tels qu'ils sont adaptés aux fins du présent accord, ainsi que les protocoles, font partie intégrante du présent accord.

*Article 120*

Sauf disposition contraire dans le présent accord et en particulier dans les protocoles 41, 43 et 44, l'application des dispositions du présent accord prévaut sur celle des dispositions des accords bilatéraux ou multilatéraux existants qui lient la Communauté économique européenne, d'une part, et un ou plusieurs Etats de l'AELE, d'autre part, dans la mesure où la même matière est régie par le présent accord.

*Article 121*

Les dispositions du présent accord ne font pas obstacle :

- a) à la coopération nordique, dans la mesure où elle n'entrave pas le bon fonctionnement du présent accord ;
- b) à la coopération entre la Suisse et le Liechtenstein dans le cadre de leur union régionale, dans la mesure où les objectifs de cette union ne sont pas atteints en application du présent accord et où le bon fonctionnement du présent accord n'est pas entravé ;
- c) à la coopération entre l'Autriche et l'Italie pour le Tyrol, le Vorarlberg et le Trentin-Sud Tyrol/Haut Adige, dans la mesure où elle n'entrave pas le bon fonctionnement du présent accord.

#### *Article 122*

En tant qu'ils agissent dans le cadre du présent accord, les représentants, délégués et experts des parties contractantes ainsi que les fonctionnaires et autres agents sont tenus, même après la cessation de leurs fonctions, de ne pas divulguer les informations qui, par leur nature, sont couvertes par le secret professionnel, et notamment les renseignements relatifs aux entreprises et concernant leurs relations commerciales ou les éléments de leur prix de revient.

#### *Article 123*

Aucune disposition du présent accord ne fait obstacle à ce qu'une partie contractante prenne des mesures :

- a) qu'elle estime nécessaires pour empêcher une divulgation d'informations contraires à ses intérêts essentiels en matière de sécurité ;
- b) qui se rapportent soit à la production ou au commerce d'armes, de munitions et de matériels de guerre ou d'autres produits indispensables pour la défense, soit à des activités de recherche, de développement ou de production indispensables pour la défense, à condition que ces mesures n'altèrent pas les conditions de concurrence en ce qui concerne les produits non destinés à des fins spécifiquement militaires ;
- c) qu'elle estime essentielles pour sa propre sécurité en cas de troubles intérieurs graves affectant l'ordre public, en temps de guerre ou en cas de tension internationale grave constituant une menace de guerre, ou pour remplir les obligations dont elle a accepté la charge en vue de préserver la paix et la sécurité internationale.

#### *Article 124*

Les parties contractantes accordent le traitement national en ce qui concerne la participation financière des ressortissants des Etats membres de la CE et des Etats de l'AELE au capital de sociétés au sens de l'article 34, sans préjudice de l'application des autres dispositions du présent accord.

#### *Article 125*

Le présent accord ne préjuge en rien le régime de la propriété des parties contractantes.

#### *Article 126*

1. Le présent accord s'applique aux territoires où le traité instituant la Communauté économique européenne et le traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier sont d'application et dans les conditions prévues par lesdits traités, ainsi qu'aux territoires de la République d'Autriche, de la République de Finlande, de la République d'Islande, de la Principauté de Liechtenstein, du Royaume de Norvège, du Royaume de Suède et de la Confédération suisse.

2. Nonobstant le paragraphe 1, le présent accord ne s'applique pas aux îles Aaland. Toutefois, le gouvernement de la Finlande peut notifier, par une déclaration déposée au moment de la ratification du présent accord auprès du dépositaire, qui en remet une copie certifiée conforme aux parties contractantes, que le présent accord est applicable à ces îles aux mêmes conditions qu'aux autres parties de la Finlande, sous réserve des dispositions suivantes :

- a) les dispositions du présent accord ne font pas obstacle à l'application des dispositions en vigueur sur les îles Aaland qui limitent le droit des personnes physiques n'ayant pas la qualité de citoyen de la région de l'Aaland et des personnes morales :
  - i) d'acquérir et de détenir des biens immobiliers dans les îles Aaland sans l'accord des autorités compétentes des îles ;
  - ii) de s'établir dans les îles Aaland et d'y fournir des services sans l'accord des autorités compétentes des îles Aaland ;
- b) les droits dont disposent en Finlande les habitants des îles Aaland ne sont pas affectés par le présent accord ;
- c) les autorités des îles Aaland appliquent le même traitement à toutes les personnes physiques et morales des parties contractantes.

#### *Article 127*

Chaque partie contractante peut dénoncer le présent accord, à condition d'adresser, par écrit, un préavis d'au moins 12 mois aux autres parties contractantes.

Dès la notification de l'intention de dénoncer le présent accord, les autres parties contractantes convoquent une conférence diplomatique afin d'examiner les modifications qu'il est nécessaire d'apporter au présent accord.

#### *Article 128*

1. Tout Etat européen demande, s'il devient membre de la CE, ou peut demander, s'il devient membre de l'AELE, à devenir partie au présent accord. Il adresse sa demande au Conseil de l'EEE.

2. Les modalités et les conditions d'une telle participation font l'objet d'un accord entre les parties contractantes et l'Etat demandeur. Ledit accord est soumis à ratification ou approbation par toutes les parties contractantes, conformément à leurs procédures respectives.

*Article 129*

1. Le présent accord est rédigé en un exemplaire unique, en langue allemande, anglaise, danoise, espagnole, finnoise, française, grecque, islandaise, italienne, néerlandaise, norvégienne, portugaise et suédoise, chacun de ces textes faisant également foi.

Les textes des actes auxquels il est fait référence dans les annexes font également foi en langue allemande, anglaise, danoise, espagnole, française, grecque, italienne, néerlandaise et portugaise tels qu'ils sont publiés au Journal officiel des Communautés européennes, et ces actes sont rédigés, pour leur authentification, en langue finnoise, islandaise, norvégienne et suédoise.

2. Le présent accord est ratifié ou approuvé par les parties contractantes conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

Il est déposé auprès du Secrétariat général du Conseil des CE, qui en remet une copie certifiée conforme à chacune des autres parties contractantes.

Les instruments de ratification ou d'approbation sont déposés auprès du Secrétariat général du Conseil des CE, qui adresse une notification à chacune des autres parties contractantes.

3. Le présent accord entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1993, sous réserve que toutes les parties contractantes aient déposé leurs instruments de ratification ou d'approbation avant cette date. Après cette date, le présent accord entre en vigueur le premier jour du deuxième mois suivant la dernière notification. La date limite pour une telle notification est le 30 juin 1993. Après cette date, les parties contractantes convoquent une conférence diplomatique afin d'examiner la situation.

EN FOI DE QUOI, les plénipotentiaires soussignés ont apposé leurs signatures au bas du présent accord.

Fait à Porto, le 2 mai mil neuf cent quatre-vingt-douze.

ACUERDO SOBRE EL  
ESPACIO ECONOMICO EUROPEO

AFTALE OM DET  
EUROPÆISKE ØKONOMISKE SAMARBEJDSOMRÅDE

ABKOMMEN ÜBER DEN  
EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTSRAUM

ΣΥΜΦΩΝΙΑ ΓΙΑ ΤΟΝ  
ΕΥΡΩΠΑΙΚΟ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΧΩΡΟ

AGREEMENT ON THE  
EUROPEAN ECONOMIC AREA

ACCORD SUR  
L'ESPACE ECONOMIQUE EUROPEEN

SAMNINGUR UM  
EVROPSKA EFNAHAGSSVÆÐIÐ

ACCORDO SULLO  
SPAZIO ECONOMICO EUROPEO

OVEREENKOMST BETREFFENDE DE  
EUROPESE ECONOMISCHE RUIMTE

AVTALE OM DET  
EUROPEISKE ØKONOMISKE SAMARBEJDSOMRÅDE

ACCORDO SOBRE O  
ESPAÇO ECONÓMICO EUROPEU

SOPIMUS  
EUROOPAN TALOUSALUEESTA

AVTAL OM ETT  
EUROPEISKT EKONOMISKT SAMARBETSOMRÅDE

EN FE DE LO CUAL, los plenipotenciarios abajo firmantes suscriben el presente acuerdo.

TIL BEKRÆFTELSE HERAF har undertegnede befuldmægtigede underskrevet denne aftale.

ZU URKUND DESSEN haben die unterzeichneten Bevollmächtigten ihre Unterschriften unter dieses Abkommen gesetzt.

ΕΙΣ ΠΙΣΤΩΣΗ ΤΩΝ ΑΝΩΤΕΡΩ, οι υπογεγραμμένοι πληρεξούσιοι έθεσαν τις υπογραφές τους στην παρούσα συμφωνία.

IN WITNESS WHEREOF the undersigned Plenipotentiaries have signed this Agreement.

EN FOI DE QUOI, les plénipotentiaires soussignés ont apposé leurs signatures au bas du présent accord.

ÞESSU TIL STAÐFESTINGAR hafa undirritaðir fulltrúar, sem til þess hafa fullt umboð, undirritað samning þennan.

IN FEDE DI CHE, i plenipotenziari sottoscritti hanno apposto le loro firme in calce al presente accordo.

TEN BLIJKE WAARVAN de ondergetekende gevolmachtigden hun handtekening onder deze Overeenkomst hebben gesteld.

Som bevitnelse på dette har de undertegnede befullmektigede undertegnet denne avtale.

EM FÉ DO QUE, os plenipotenciários abaixo assinados apuseram as suas assinaturas no final do presente Acordo.

Tämän vakuudeksi alla mainitut täysivaltaiset edustajat ovat allekirjoittaneet tämän sopimuksen.

Till bestyrkande härav har undertecknade befullmäktigade ombud undertecknat detta avtal.

Hecho en Oporto, el dos de mayo de mil novecientos noventa y dos.

Udfærdiget i Porto, den anden maj nitten hundrede og toghalvfems.

Geschehen zu Porto am zweiten Mai neunzehnhundertzweiundneunzig.

Έγινε στο Πόρτο, στις δύο Μαΐου χίλια εννιακόσια εννενήντα δύο.

Done at Oporto on the second day of May in the year one thousand nine hundred and ninety-two.

Fait à Porto, le deux mai mil neuf cent quatre-vingt-douze.

Gjört í Oporto annan dag maímánaðar árið nítján hundruð níutíu og tvö.

Fatto a Porto, addì due maggio millenovecentonovantadue.

Gedaan te Oporto, de tweede mei negentienhonderd twee-en-negentig.

Gitt i Oporte på den annen dag i mai i året nittenhundre og nitti to.

Feito no Porto, em dois de Maio de mil novecentos e noventa e dois.

Tehty portossa toisena päivänä toukokuuta tuhat yhdeksänsataayhdeksänkymmentäkaksi.

Undertecknat i Oporto de 2 maj 1992.

Por el Consejo y la Comisión de las Comunidades Europeas  
For Rådet og Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber  
Für den Rat und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften  
Για το Συμβούλιο και την Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων  
For the Council and the Commission of the European Communities  
Pour le Conseil et la Commission des Communautés européennes  
Per il Consiglio e la Commissione delle Comunità europee  
Voor de Raad en de Commissie van de Europese Gemeenschappen  
Pelo Conselho e pela Comissão das Comunidades Europeias

Pour le Royaume de Belgique  
Voor het Koninkrijk België

På Kongeriget Danmarks vegne

Für die Bundesrepublik Deutschland

Για την Ελληνική Δημοκρατία

*K. K. Kumbak*

Por el Reino de España

*M. D. D. D.*

Pour la République française

*Roland Dumas*

Thar cheann Na hÉireann  
For Ireland

*David O'Donnell*

Per la Repubblica italiana

*Lu. De Michelis*

Pour le Grand-Duché de Luxembourg

*[Signature]*

Voor het Koninkrijk der Nederlanden

*[Signature]*

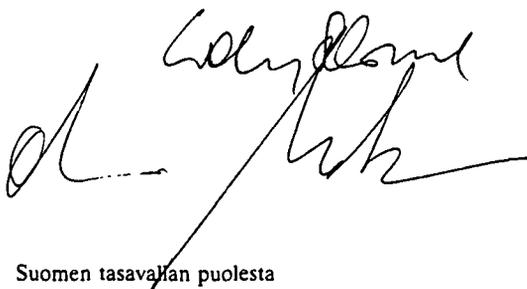
Pela República Portuguesa

*[Signature]*

For the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland



Für die Republik Österreich



Suomen tasavaltaa puolesta



Fyrir Lýðveldið Ísland



Für das Fürstentum Liechtenstein



For Kongeriket Norge



För Konungariket Sverige



Für die Schweizerische Eidgenossenschaft  
Pour la Confédération suisse  
Per la Confederazione svizzera



### Annexe 3

#### Tableau synoptique de l'accord, de ses annexes, protocoles, déclarations et procès-verbaux agréés

Le tableau synoptique ci-joint n'est ni un résumé ni un commentaire de l'accord EEE. Il a pour objet de rendre plus aisée la lecture de l'accord, en rattachant ses protocoles, annexes, procès-verbaux agréés et déclarations aux dispositions concernées du texte de l'accord lui-même. Les articles de l'accord dont l'objet n'est pas traité dans un document annexé sont mentionnés entre parenthèses.

# TABLEAU SYNOPTIQUE DE L'ACCORD EEE

Ce tableau synoptique n'est ni un résumé ni un commentaire de l'Accord EEE. Il n'a pour objet que de rendre plus aisée la lecture de l'Accord, en rattachant ses protocoles, annexes, procès-verbaux agréés et déclarations aux dispositions concernées du texte de l'Accord lui-même. Les articles de l'Accord dont l'objet n'est traité dans aucun document annexe ne sont mentionnés qu'entre parenthèses.

	PROTOCOLES	ANNEXES	DECLARATIONS
<b>PREAMBULE</b>			- Déclaration commune des gouvernements des pays CE/AELE sur le dialogue politique
<b><u>PARTIE I</u></b> <b><u>Articles 1 à 7</u></b>			
<b>OBJECTIFS ET PRINCIPES GÉNÉRAUX</b>			
(Articles 1,2,3,4,5,6)			
<b><u>Article 7</u></b> (nature et mise en oeuvre des règles EEE)	- <b><u>Protocole 1</u></b> (adaptations horizontales) - <b><u>Protocole 35</u></b> (mise en oeuvre des règles EEE)		- Déclaration commune sur le paragraphe 5 du protocole 1 - Déclaration commune sur le protocole 35

**PARTIE II**      **Articles 8 à 27**

**LIBRE CIRCULATION DES  
MARCHANDISES**

**Chapitre 1: principes généraux**

**Article 8**  
(champ d'application)

- **Protocole 2** (produits exclus du champ d'application de l'EEE)
- **Protocole 3** (produits agricoles transformés)  
+ *procès-verbal agréé sur le protocole 3*  
+ *procès-verbal agréé sur l'article 11 du protocole 3*
- Protocole 49** (produits de Ceuta et Melilla)

- Déclaration commune sur les concessions tarifaires sur certains produits agricoles (v. aussi sous article 18)  
Déclaration commune sur la modification des concessions tarifaires et sur le régime spécial concernant l'Espagne et le Portugal

**Article 9**  
(règles d'origine)

- **Protocole 4** (règles d'origine)

- Déclaration commune sur la période transitoire pour les documents d'origine

**Article 10**  
(droits de douane à l'importation)

- **Protocole 5** (droits de douane à caractère fiscal, CH, FL)

- Déclaration CH sur les droits de douane à caractère fiscal

**Article 11** (restrictions quantitatives à l'importation)

- **Protocole 6** (réserves obligatoires CH, FL)

Article 11 (suite)

- Protocole 7 (restrictions quantitatives autorisées à ISL)

(Articles 12, 13, 14, 15)

Article 16

(monopoles nationaux)

- Protocole 8 (monopoles nationaux)

- Déclaration SF, ISL, N, S, sur les monopoles sur l'alcool
- Déclaration CH, FL sur les monopoles sur l'alcool

Chapitre 2:produits de l'agriculture et de la pêcheArticle 17

(questions vétérinaires et phytosanitaires)

ANNEXE Ilégislation vétérinaire et phytosanitaire

- Déclaration commune sur les questions phytosanitaires
- Déclaration commune sur la protection des animaux

Articles 18, 19

- Protocole 42 (accords bilatéraux sur certains produits agricoles)

- Déclaration commune sur les concessions tarifaires sur certains produits agricoles (voir aussi sous article 8 ainsi que la déclaration CEE sous l'article 120)

Article 20

- Protocole 9 (commerce des produits de la mer)  
+ *procès-verbal agréé sur le protocole 9*  
Protocole 46 (coopération dans le secteur de la pêche)

-Déclaration commune sur l'interprétation des art. 4(1) et 4(2) du protocole 9  
Déclaration CEE sur le transit dans le secteur de la pêche  
Déclaration CEE, A, SF, FL, S, CH sur les produits baleinières.  
(voir aussi la déclaration CEE sous l'article 120)

Chapitre 3: Coopération en matière douanière et facilitation des échanges

Article 21  
(coopération en matière douanière)

- Protocole 10 (simplification des formalités à la frontière concernant les marchandises)
- Protocole 11 (assistance réciproque en matière douanière)  
+ *procès-verbal agréé sur l'article 14(3) du protocole 11*

Déclaration commune sur le système harmonisé

(Article 22)

Chapitre 4: Autres règles relatives à la libre circulation des marchandises

- Protocole 12 (accords de conformité avec les pays tiers)

ANNEXE II :  
**normes techniques, tests, certifications**

- Déclaration commune sur les articles 10 et 14 du protocole 11
- Déclaration de la CE sur l'assistance mutuelle en matière douanière

-Déclaration commune sur l'équipement électro-médical  
Déclaration des gouvernements des pays AELE sur la libre circulation des véhicules utilitaires légers

**Article 23**

(normes techniques, vin, responsabilité du fait des produits)

- **Protocole 47** (suppression des entraves techniques dans le commerce du vin)  
+ *procès-verbal agréé sur le protocole 47 (assistance mutuelle des autorités de contrôle)*

- Déclaration commune sur le protocole 47  
Déclaration commune sur l'assistance mutuelle en matière de contrôle des spiritueux  
Déclaration commune sur la reconnaissance mutuelle et la protection des appellations d'origine du vin et des spiritueux

**Article 24**

(énergie)

(Article 25)

**Article 26**

(mesures anti-dumping et compensatoires) + *procès-verbal agréé sur l'article 26 et le protocole 13*

**Protocole 13** (non-application de mesures anti-dumping et compensatoires)

**Chapitre 5: Charbon et acier**

**Protocole 14** (commerce charbon et acier)

**Article 27**

**Protocole 25** (règles de concurrence charbon et acier)

**ANNEXE III:**  
**responsabilité du fait des produits**

- Déclaration FL sur la responsabilité du fait des produits

**ANNEXE IV:**  
**énergie**

**PARTIE III      ARTICLES 28 à 52**

**LIBRE CIRCULATION DES PERSONNES, SERVICES ET CAPITAUX**

**Chapitre 1: travailleurs salariés et non-salariés**  
**Article 28**  
(libre circulation)

- Protocole 15 (périodes transitoires en matière de libre circulation des travailleurs CH + FL)

**ANNEXE V:**  
**libre circulation des travailleurs**

- Déclaration commune des pays CEE/AELE sur la facilitation des contrôles des personnes aux frontières
- Déclaration FL sur la situation particulière du pays
- Déclaration ISL sur les mesures de sauvegarde
- Déclaration CH sur les mesures de sauvegarde
- Déclaration CEE sur la déclaration CH sur les mesures de sauvegarde

**Article 29**  
(sécurité sociale)

- Protocole 16 (mesures en matière de sécurité sociale durant les périodes transitoires CH + FL)  
*+ procès-verbal agréé sur le protocole 16 et l'annexe VI*

**ANNEXE VI:**  
**sécurité sociale**  
*+ procès-verbal agréé sur les annexes VI et VII*

Article 30  
(accès aux professions réglementées)

- Protocole 29 (formation professionnelle)

ANNEXE VII:  
**reconnaissance mutuelle des diplômés**  
+ *procès-verbal agréé sur les annexes VI et VII*  
+ *procès-verbal agréé sur l'article 21 de la directive CEE 75/362 (médecins)*  
+ *procès-verbal agréé sur l'article 20 de la directive CEE 78/686*  
+ *procès-verbal agréé sur l'article 1 (d) de la directive CEE 89/48 (ingénieurs et architectes suisses)*

- Déclaration commune sur les diplômés ISL (professions médicales et architecture)  
Déclaration conjointe sur les diplômés ISL (éducation supérieure de 3 ans au minimum)  
Déclaration CH sur la formation des diplômés ETS en architecture

## Chapitre 2: Droit d'établissement

Article 31  
(liberté d'établissement)

(Articles 32, 33)

Article 34  
(personnes morales)

(Article 35)

- Protocole 17 (concernant l'article 34)

ANNEXE VIII  
droit d'établissement

**Chapitre 3: Services**

**Article 36**

(libre prestation)

(Articles 37, 38 39)

**Chapitre 4: Capitaux**

**Article 40:**

(libre circulation)

**ANNEXE IX:**

**services financiers**

*+ procès-verbal agréé sur  
les articles 16 et 17 de la  
directive CEE 73/239 (ISL,  
SF, N)*

*+ procès-verbal agréé sur  
les articles 18, 19, 20 de  
la directive CEE 79/267  
(ISL)*

**ANNEXE X:**

**services audiovisuels**

**ANNEXE XI:**

**télécommunications**

**ANNEXE XII:**

**mouvements de capitaux**

- Déclaration CH + FL sur  
l'assistance administrative  
Déclaration CEE sur la déclara-  
tion CH + FL sur l'assi-  
stance administrative

- Déclaration A + CH sur les  
services audio-visuels

- Déclaration A sur les mesu-  
res de sauvegarde  
Déclaration CEE sur la déclara-  
tion A sur les mesures de  
sauvegarde  
Déclaration CH sur le  
recours à la clause de sau-  
vegarde en matière de mou-  
vements de capitaux  
Déclaration CEE sur la déclara-  
tion CH sur le recours à la  
clause de sauvegarde en  
matière de mouvements de  
capitaux

Article 40 (suite)

(voir aussi la déclaration FL  
et la déclaration ISL , sous  
l'article 28)

(Articles 41, 42)

Article 43  
(mesures de sauvegarde)

- Protocole 18 (procédures  
internes pour l'application  
de l'article 43)

(Articles 44, 45)

**Chapitre 5: Coopération  
économique et monétaire**

Article 46

- Protocole 39 (ECU)

**Chapitre 6: Transports**

Article 47  
(principe)

- Protocole 19 (transport  
maritime)

**ANNEXE XIII:**  
**transports**  
*+ procès-verbal agréé sur  
la directive CEE 91/439  
+ procès-verbal agréé sur  
l'accord AETR*

- Déclaration commune sur le  
transport de marchandises  
par route

- Protocole 20 (accès aux  
voies navigables intérieures)  
*+ procès-verbal agréé sur  
le protocole 20*

- Protocole 43 (accord transit  
CEE-A)

- Protocole 44 (accord transit  
CEE-CH)

- Déclaration A sur l'accord  
transit CEE-A  
- Déclaration CH sur l'accord  
transit CEE-CH  
(voir aussi la déclaration  
CEE no 35 sous l'article  
120)

(Articles 48, 49, 50, 51, 52)

**PARTIE IV      ARTICLES 53-65**

**CONCURRENCE ET AUTRES  
RÈGLES COMMUNES**

**Chapitre I: règles applicables  
aux entreprises**

**Articles 53, 54**  
(ententes et abus de position dominante)

(Article 55)

**Article 56**  
*+ procès-verbal agréé sur l'article 56, paragraphe 3 (compétences respectives de la Commission des CE et de l'autorité de surveillance AELE)*

- **Protocole 21** (mise en oeuvre des règles de concurrence applicables aux entreprises)
- **Protocole 25** (règles de concurrence charbon et acier)

- **Protocole 22** (définition des termes "entreprise" et "chiffre d'affaires")

**ANNEXE XIV:**  
**concurrence**

- Déclaration commune sur les règles de concurrence
- Déclaration N sur l'exécution des décisions des institutions de la CEE
- Déclaration CEE sur la déclaration N sur l'exécution des décisions des institutions CEE
- Déclaration A sur l'exécution des décisions des institutions de la CEE
- Déclaration CEE sur la déclaration A sur l'exécution des décisions des institutions CEE

Article 57  
(contrôle des concentrations)

- Protocole 24 ( sur coopération en matière de contrôle des concentrations)  
+ *procès-verbal agréé sur l'article 12 des protocoles 23 et 24*

Article 58  
(coopération en matière de surveillance)

- Protocole 23 (coopération entre les autorités de surveillance)  
+ *procès-verbal agréé sur l'article 12 des protocoles 23 et 24*

(Articles 59, 60)

Chapitre 2: Aides d'Etat

Article 61  
(compatibilité avec l'accord EEE)

ANNEXE XV:  
aides d'Etat

- Déclaration commune sur l'article 61 (3) (b)
- Déclaration commune sur l'article 61 (3) (c)
- Déclaration commune sur les aides accordées par les fonds structurels de la CEE
- Déclaration commune sur la construction navale
- Déclaration CEE sur la construction navale

Article 62

(aides existantes/surveillance)

(Articles 63,64)

Chapitre 3: Autres règles communes

Article 65:

- Protocole 26 (compétences de l'autorité de surveillance AELE en matière d'aides d'Etat)
- Protocole 27 (coopération en matière d'aides d'Etat)

- Protocole 28 (propriété intellectuelle)

- Déclaration commune sur le point (c) du protocole 27

ANNEXE XVI:  
marchés publics  
+ procès-verbal agréé sur l'annexe XVI (comités)

*Arrangement relatif à la publication des avis de marché de l'AELE (échange de lettres)*

ANNEXE XVII:  
propriété intellectuelle

- Déclaration IRL sur le protocole 28

**PARTIE V      ARTICLES 66 à 77****DISPOSITIONS HORIZONTALES  
LIEES AUX 4 LIBERTES****Chapitre 1: politique sociale****(Article 66)****Article 67  
(conditions de travail)****Article 68  
(droit du travail)****Article 69  
(travail égal-salaire égal)****Article 70  
(égalité hommes-femmes)****Article 71  
(dialogue employeurs-employés)****ANNEXE XVIII:  
protection de la santé dans  
le milieu du travail, droit du  
travail et égalité hommes et  
femmes**

- Déclaration A sur l'art. 5 directive 76/207 (travail de nuit)
- Déclaration CEE sur la déclaration sur l'art. 5 de la directive 76/207
- Déclaration des pays AELE sur la Charte des droits sociaux fondamentaux des travailleurs

**Chapitre 2: Protection des consommateurs**

**Article 72**

**ANNEXE XIX:  
protection des consommateurs**

**Chapitre 3: Environnement**

**Article 73**  
(principes)

**Article 74**

**ANNEXE XX:  
environnement**

**Article 75**

**Chapitre 4: Statistique**

**Article 76**

- Protocole 30 (coopération en matière de statistiques)  
+ *procès-verbal agréé sur le protocole 30 (comités)*

**ANNEXE XXI:  
statistiques**

- Déclaration commune sur la procédure applicable dans les cas de pleine participation des pays de l'AELE aux comités CEE

**Chapitre 5: Droit des sociétés**

**Article 77**

**ANNEXE XXII:  
droit des sociétés**

**PARTIE VI      ARTICLES 78-88****COOPERATION EN DEHORS DES  
QUATRES LIBERTES**

Article 78  
(domaines de coopération)

- Protocole 31 (coopération  
dans les domaines men-  
tionnés à l'article 78)

- Déclaration commune sur la  
procédure applicable dans les  
cas de pleine participation  
des pays de l'AELE aux  
comités CEE
- Déclaration commune sur la  
coopération en matière cul-  
turelle
- Déclaration commune sur le  
trafic illicite de biens cultu-  
rels

(Articles 79, 80, 81)

Article 82  
(participation financière des pays de  
l'AELE aux programmes CEE)

- Protocole 32 (modalités fin-  
ancières pour la mise en oeu-  
vre de l'article 82)

(Articles 83, 84, 85, 86, 87)

**PARTIE VII      ARTICLES 89 à 114**

**DISPOSITIONS INSTITUTIONNELLES**

**Chapitre 1: structure de l'association**

*Section 1: Conseil de l'EEE*

(Articles 88, 89)

Article 90

+ *procès-verbal agréé sur l'article 90 (règle de l' "une seule voix")*

Article 91

+ *procès-verbal agréé sur l'article 91 (sous-comités)*  
+ *procès-verbal agréé sur l'article 91 (2) (droit d'évocation)*

*Section 2: Comité mixte*

Article 92

(Article 93)

Article 94

+ *procès-verbal agréé sur l'article 94 (3) (sous-comités)*

*Arrangement intérimaire  
pour préparer l'entrée en  
vigueur de l'accord EEE  
(échange de lettres)*

*Arrangement relatif à la  
publication des informations  
pertinentes aux fins  
de l'EEE (échange de  
lettres)*

### *Section 3: Coopération parlementaire*

#### Article 95

- Protocole 36 (statut du comité parlementaire mixte de l'EEE)  
+ *procès-verbal agréé sur l'article 2 du protocole 36 (nombre de délégués AELE du comité)*

### *Section 4: Coopération entre les partenaires sociaux*

(Article 96)

#### Chapitre 2: procédure de décision

(Articles 97, 98, 99)

#### Article 100

(consultation des experts AELE dans les comités CEE)

- Déclaration CEE sur la participation des experts AELE aux comités CEE selon l'article 100

#### Article 101

(autres comités que ceux prévus aux articles 81 et 100)

- Protocole 37 (liste des comités évoqués à l'article 101)  
+ *procès-verbal agréé sur le protocole 37 (autres comités concernés)*  
+ *procès-verbal agréé sur le protocole 37 (extension de la liste des comités)*

- Déclaration commune sur l'association des experts CEE aux comités ESA/AELE

Article 102

- + *procès-verbal agréé sur l'article 102 (5) (suspension provisoire)*
- + *procès-verbal agréé sur l'article 102 (6) (réserve des droits acquis)*

Article 103

- + *procès-verbal agréé sur l'article 103 (1) (décisions du Conseil de l'EEE)*

(Article 104)

Chapitre 3: homogénéité, surveillance et règlement des différends

*Section 1: homogénéité*

Article 105  
(jurisprudence)

Protocole 48 (concernant  
les articles 105 et 111)

(Article 106)

- Déclaration commune sur l'article 103  
Déclaration CEE sur l'article 103
- Déclaration des pays AELE sur l'article 103, paragraphe 1

Déclaration CEE sur les droits des pays de l'AELE devant la CJCE  
Déclaration CEE sur les droits des avocats des pays de l'AELE en droit communautaire

Article 107  
(questions préjudicielles AELE à la CJCE)

- Protocole 34 (questions préjudicielles des tribunaux des pays de l'AELE à la CJCE)

*Section 2: surveillance*

Article 108  
(Autorité de surveillance et Cour AELE)

- Déclaration AELE sur un tribunal de première instance

Article 109  
+ *procès-verbal agréé sur l'article 109 (3) (signification du terme "application")*

(Article 110)

*Section 3: règlement des différends*

Article 111  
(procédure)  
+ *procès-verbal agréé sur l'article 111 (suspension provisoire)*

- Protocole 33 (procédure d'arbitrage)  
Protocole 48 (concernant les articles 105 et 111)

Chapitre 4: mesures de sauvegarde

Article 112  
(clause de sauvegarde)  
+ *procès-verbal agréé sur l'article 112 (1)*

(Articles 113, 114)

**PARTIE VIII    ARTICLES 115 à 117**

**MECANISME FINANCIER**

(Articles 115, 116)

**Article 117**

- **Protocole 38** (mécanisme financier)

- Déclaration commune sur le mécanisme financier
- Déclaration des pays de l'AELE sur le mécanisme financier de l'AELE

**PARTIE IX      ARTICLES 118 à 126****DISPOSITIONS GENERALES ET  
FINALES**

(Articles 118, 119)

**Article 120**  
(accords existants)- **Protocole 41** (accords existants)- Déclaration commune sur la relation entre l'accord EEE et les accords existants  
Déclaration CEE sur les accords bilatéraux

(Articles 121, 122)

**Article 123**  
+ *procès-verbal agréé sur l'article 123 (transmission d'informations en matière de concurrence)*

(Article 124, 125)

**Article 126** (champ d'application)- **Protocole 40** (Spitzberg-Svalbard)

(Articles 127, 128)

**Article 129**  
+ *procès-verbal agréé sur l'article 129 (non-ratification pour une partie)*  
+ *procès-verbal agréé sur l'article 129 (idem)*- **Protocole 45** (périodes transitoires concernant l'Espagne et le Portugal)

## Annexe 4

### Liste des périodes transitoires négociées par la Suisse

Avertissement: de façon générale, la durée des périodes transitoires a été fixée en années en prenant la date d'entrée en vigueur du 1er janvier 1993 comme point de départ. Pour le cas où l'entrée en vigueur de l'Accord EEE devrait être reportée par exemple d'une année, il est probable - sous réserve d'exceptions - que la durée des PT soit raccourcie d'autant par la non-prorogation des dates d'expiration fixées dans les annexes de l'accord.

Une astérisque (\*) indique les domaines dans lesquels la CE se réserve de ne pas appliquer les règles EEE à l'égard de la Suisse pendant la PT (principe de réciprocité). Seules les PT négociées par la Suisse sont mentionnées ci-dessous (certaines de ces PT sont identiques pour d'autres pays de l'AELE). A la demande de la CE, certaines parties de l'Accord EEE connaîtront également une entrée en vigueur différée (p. ex. programmes d'éducation et de formation).

Les lettres D et R distinguent directives et règlements.

### Libre circulation des marchandises

#### Acquis en matière d'entraves techniques aux échanges

Véhicules à moteur (D 70/157/CEE, D 70/220/CEE, D 72/306/CEE, D 88/77/CEE)

Possibilité de faire dépendre la mise en circulation de véhicules à moteur de toutes catégories (2 ans) jusqu'au 31.12.1994 du respect des prescriptions techniques nationales

les en matière de bruit et de gaz d'échappement.

Possibilité de maintenir les prescriptions techniques nationales en matière de bruit et de gaz d'échappement, tout en autorisant la mise en circulation aux termes et aux conditions du droit communautaire en vigueur au 1.1.1995. Dès le 1.1.1995 jusqu'à l'entrée en vigueur de normes CEE plus sévères

#### Motocycles (D 78/1015/CEE)

Possibilité de faire dépendre la mise en circulation de motocycles du respect des prescriptions techniques nationales en matière de bruit. **jusqu'au 31.12.1994**  
(2 ans)

Possibilité de maintenir les prescriptions techniques nationales en matière de bruit, tout en autorisant la mise en circulation aux termes et aux conditions du droit communautaire en vigueur au 1.1.1995. Dès le 1.1.1995 jusqu'à l'entrée en vigueur de normes CEE plus sévères

#### Denrées alimentaires (D 75/106, D 79/112)

Possibilité d'autoriser, pendant une période transitoire, la mise sur le marché suisse de vins dans des bouteilles de 0,7 litre. **jusqu'au 31.12.1996**  
(4 ans)

Possibilité d'autoriser, pendant une période transitoire, la mise sur le marché suisse de denrées alimentaires étiquetées selon les prescriptions nationales, dans la mesure où l'étiquetage a été fait avant l'entrée en vigueur de l'Accord EEE. **jusqu'au 31.12.1994**  
(2 ans)

#### Engrais (D 76/116/CEE)

Possibilité de faire dépendre l'accès au marché des engrais du respect des prescriptions techniques **open-ended** (période transitoire de durée indéterminée)

ques nationales concernant le cadmium.

minée) réexamen de la situation en 1995;

Substances chimiques (D 67/548/CEE, D 88/379/CEE, D 76/769/CEE, D 91/154/CEE, R 594/91/CEE)

Possibilité de faire dépendre l'accès au marché de toutes les substances et préparations chimiques du respect des prescriptions techniques nationales en matière de classification, d'emballage et d'étiquetage. **jusqu'au 31.12.1994**  
(2 ans)

Possibilité de faire dépendre l'accès au marché ou l'utilisation de certains produits, substances ou préparations dangereux du respect des normes nationales. Cette période transitoire concerne l'utilisation réglementée dans les directives en question, de certains solvants organiques chlorés, de l'amiante, de composés du mercure, de composés de l'arsenic, de composés organiques de l'étain, du pentachlorophénol, du cadmium, de piles électriques ainsi que de tous les produits qui contiennent des substances pouvant endommager la couche d'ozone ou qui ont été fabriqués avec de telles substances. **open-ended** (période transitoire de durée indéterminée) réexamen de la situation en 1995;

Droits de douane à caractère fiscal

- huiles de pétrole, voitures, pièces détachées des véhicules **réexamen de la situation avant 1996**

- café et extraits de café **jusqu'au 31.12.1996**  
(4 ans)

Monopoles de la poudre de guerre et du sel **jusqu'au 31.12.1994**  
(2 ans)

## Domaine phytosanitaire

D 70/457/CEE: catalogue des espèces de plantes agricoles. **jusqu'au 31.12.1994**  
(2 ans)

## Domaine vétérinaire

Relations pays tiers, contrôles à la frontière, protection des espèces, arrangements financiers. **open-ended; réexamen de la situation en 1995**

Maladie dite de la vache folle. **open-ended; réexamen de la situation en 1995**

D 82/471 + 475/CEE: aliments pour animaux familiers **jusqu'au 31.12.1994**  
(2 ans)

D 70/524/CEE; facteurs de croissance dans les aliments pour animaux. **open-ended; réexamen de la situation en 1995**

D 70/524/CEE; autres additifs dans les aliments pour animaux. **jusqu'au 31.12.1994**  
(2 ans)

**\*Marchés publics** **jusqu'au 31.12.1993**  
(1 an).

**Concurrence** (PT technique) **6 mois dès l'entrée en vigueur**

## Propriété intellectuelle

Introduction de l'épuisement régional dans le domaine des brevets. **jusqu'au 31.12.1993 (1 an)**

## Produits agricoles transformés

Pectine, margarine, préparations **abolition des droits de douane au 1.1.1998**  
Fructose, maltose **réduction des droits de douane au 1.1.1997**

## Libre circulation des services et des capitaux

### Services financiers

#### Comptes annuels et consolidés

D 86/635/CEE concernant les comptes annuels et les comptes consolidés des banques et autres établissements financiers. **jusqu'au 31.12.1995**  
(3 ans)

#### Bourse

D 79/279/CEE, 80/390/CEE, 82/121/CEE, 89/298/CEE, 89/592/CEE (durant la période de transition, la Suisse procédera à des échanges d'informations avec les autorités compétentes des autres parties contractantes). **jusqu'au 31.12.1994**  
(2 ans)

### Mouvements des capitaux

D 88/361/CEE pour la mise en oeuvre de l'article 67 de l'Accord EEE.

Investissements directs dans le secteur des professionnels de l'immobilier sur le territoire national. **jusqu'au 31.12.1997**  
(5 ans)

Investissements dans l'immobilier sur le territoire national. **jusqu'au 31.12.1997**  
(5 ans)

### Transport

R 3820/85/CEE relatif à l'harmonisation de certaines dispositions en matière sociale dans le domaine des transports par route: exemption de l'application des articles 5(2) (âge minimum), 6(1) (temps maximum de conduite journalière), pauses (article 7(1)-(2)) et périodes de repos (article 8(1)-(3)). **jusqu'au 31.12.1994**  
(2 ans)

- R 3821/85/CEE : concernant l'appareil de contrôle dans le domaine des transports par route; exemption pour les équipages de plus d'un conducteur de l'obligation du point 4.3 de l'annexe I, Chapitre III (c) de procéder aux enregistrements prévus au point 4.1 sur deux documents distincts. **jusqu'au31.12.1994**  
(2 ans)
- D 88/599/CEE sur des procédures uniformes concernant l'application du règlement (CEE) 3820/85 relatif à l'harmonisation de certaines dispositions en matière sociale dans le domaine des transports par route et du règlement (CEE) 3821/85 concernant l'appareil de contrôle dans le domaine des transports par route. **jusqu'au31.12.1994**  
(2 ans)
- D 76/914/CEE concernant le niveau minimal de la formation de certains conducteurs de véhicules de transport par route: exemption des dispositions des points 2.9 et 2.10 de l'annexe pour les conducteurs de véhicules de la catégorie M2. **jusqu'au31.12.1994**  
(2 ans)
- D 74/561/CEE concernant l'accès à la profession de transporteur de marchandises par route dans le domaine des transports nationaux et internationaux. **jusqu'au31.12.1994**  
(2 ans)
- D 87/540/CEE relative à l'accès à la profession de transporteur de marchandises par voie navigable dans le domaine de transports nationaux et visant à la reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats et autres titres concernant cette profession. **jusqu'au31.12.1994**  
(2 ans)
- D 77/143/CEE concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives au contrôle technique des véhicules à moteur et de leurs remorques: extension de l'intervalle de **jusqu'au31.12.1997**  
(5 ans)

temps séparant deux tests obligatoires successifs de l'état de marche pour toutes les catégories de véhicules mentionnés à l'annexe 1.

### Services audiovisuels

D 89/552/CEE visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres relatives à l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle: Brouillage des messages publicitaires pour des boissons alcoolisées émis par des entreprises de télévision par câble opérant en Suisse. **open-ended. Réexamen de la situation en 1995. PT de durée indéterminée**

### \*Libre circulation des personnes

D 64/221/CEE, R 161/68/CEE, R 312/76/CEE, D 68/360/CEE, R 1251/70/CEE, D 72/194/CEE, D 73/148/CEE, D 75/34/CEE. Les PT ci-dessous pourront être révisées dès 1996 (après 3 ans).

#### Mesures générales

Possibilité de maintenir en vigueur le système de contingentement et d'autorisations concernant l'entrée dans le pays, la résidence et l'emploi des nouveaux venus exerçant une activité lucrative. **jusqu'au 31.12.1997 (5 ans)**

#### Saisonniers

Possibilité de maintenir en vigueur les dispositions limitant la mobilité professionnelle et géographique des travailleurs saisonniers (y compris l'obligation pour le saisonnier de quitter le pays à l'échéance du permis de travail pour au moins 3 mois). **jusqu'au 31.12.1997 (5 ans)**

Regroupement familial pour les saisonniers. **dès le 1.1.1997 (4 ans)**

(1) Transformation du permis saisonnier en autorisation non saisonnière après 30 mois en 4 ans. *dès le 1.1.1993 et jusqu'à la fin de la période transitoire de 5 ans.*

(2) Renouvellement automatique de l'autorisation saisonnière sur présentation d'un contrat de travail. *dès le 1.1.1993 et jusqu'à la fin de la période transitoire de 5 ans*

(1) et (2): il ne s'agit pas d'une période transitoire, mais d'une modification de la pratique actuelle.

### Frontaliers

Possibilité de maintenir les dispositions en vigueur concernant l'obligation de retour journalier pour les frontaliers. *jusqu'au 31.12.1995 (3 ans)*

Obligation de retour hebdomadaire pour les frontaliers. *jusqu'au 31.12.1997 (2 ans, à partir du 1.1.1996), ensuite l'acquis communautaire s'applique.*

Possibilité de maintenir les dispositions en vigueur concernant la limitation à certaines zones des possibilités d'emploi pour les frontaliers. *jusqu'au 31.12.1996 (4 ans)*

Possibilité de maintenir l'obligation préalable d'obtenir un permis de travail pour le frontalier qui désire exercer une profession en Suisse. *jusqu'au 31.12.1994 (2 ans)*

### Reconnaissance mutuelle des diplômes et des expériences professionnelles

Système général (D 89/48/CEE) *jusqu'au 31.12.1994 (2 ans)*

Médecins (D 75/362/CEE, D 75/363/CEE) *jusqu'au 31.12.1996 (4 ans)*

Médecins généralistes (D 86/457/CEE) *jusqu'au 31.12.1996 (4 ans, resp. 1.1.1999 pour l'article 2 de la Directive)*

Dentistes (D 78/686/CEE, D 78/687/CEE)	<b>jusqu'au 31.12.1996</b> (4 ans)
Infirmiers (D 77/452/CEE, D 77/453/CEE)	<b>jusqu'au 31.12.1996</b> (4 ans)
Sages-femmes (D 80/154/CEE, D 80/155/CEE)	<b>jusqu'au 31.12.1996</b> (4 ans)

### Sécurité sociale

Possibilité de ne pas appliquer l'article 10.1 § 1 du R 1408/71/CEE aux prestations complémentaires de l'AVS/AI. **jusqu'au 31.12.1995** (3 ans)

## Politiques horizontales

### Politique sociale

D 76/207/CEE relative à la mise en oeuvre du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en ce qui concerne l'emploi. **jusqu'au 31.12.1994** (2 ans)

Droit des sociétés générale. Période transitoire **jusqu'au 31.12. 1994** (2 ans)

Droit des sociétés générale. Période transitoire générale. **jusqu'au 31.12. 1995** (3 ans à partir de l'entrée en vigueur de l'accord EEE)

### Environnement

D 76/403/CEE concernant l'élimination des PCB. **jusqu'au 31.12. 1994** (2 ans) sous réserve de révision avant cette date

D 78/319/CEE relatives aux déchets toxiques et dangereux. **jusqu'au 31.12.1994** (2 ans) sous réserve de révision avant cette date

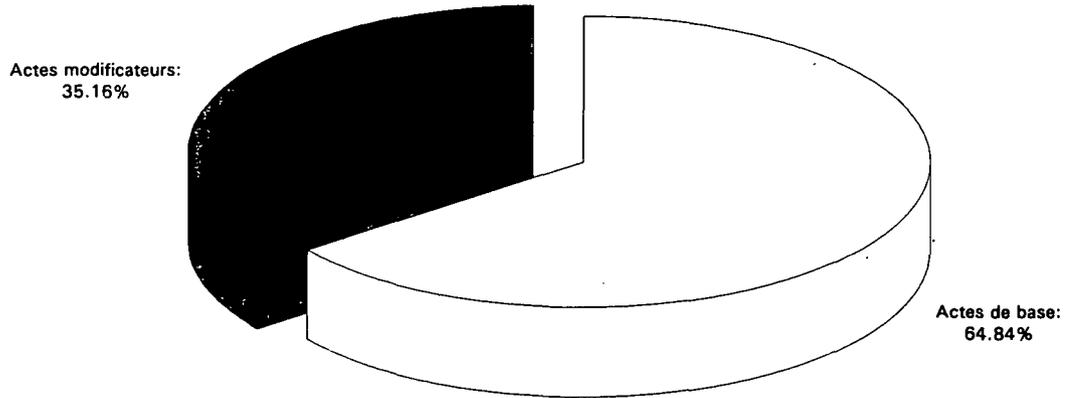
### Statistiques

Pour des raisons strictement techniques, une partie de l'acquis en matière de statistique est **jusqu'au 31.12.1994** (2 ans) soumise à une période transitoire.

## Annexe 5

Tableaux synoptiques indiquant la nature juridique des actes communautaires repris dans l'accord EEE, leur répartition par domaines et la distinction entre les actes de base et leurs modifications

## Statistique relative aux actes de l'Accord EEE



<input type="checkbox"/> Actes de base: 1031	<input checked="" type="checkbox"/> Actes modificateurs: 559	Total: 1590
--	--	-------------

Figure 1

## Actes de base

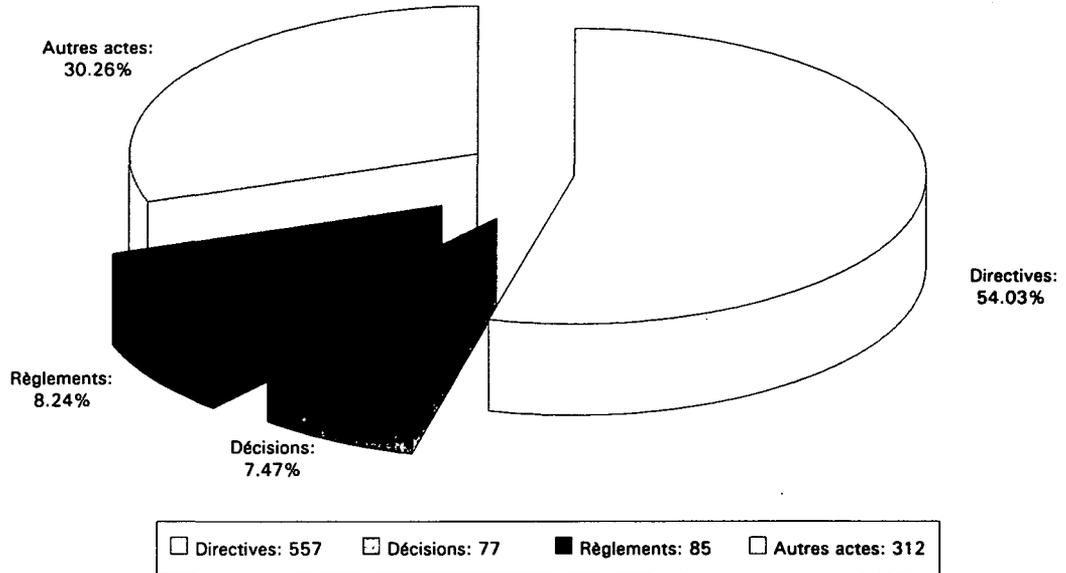
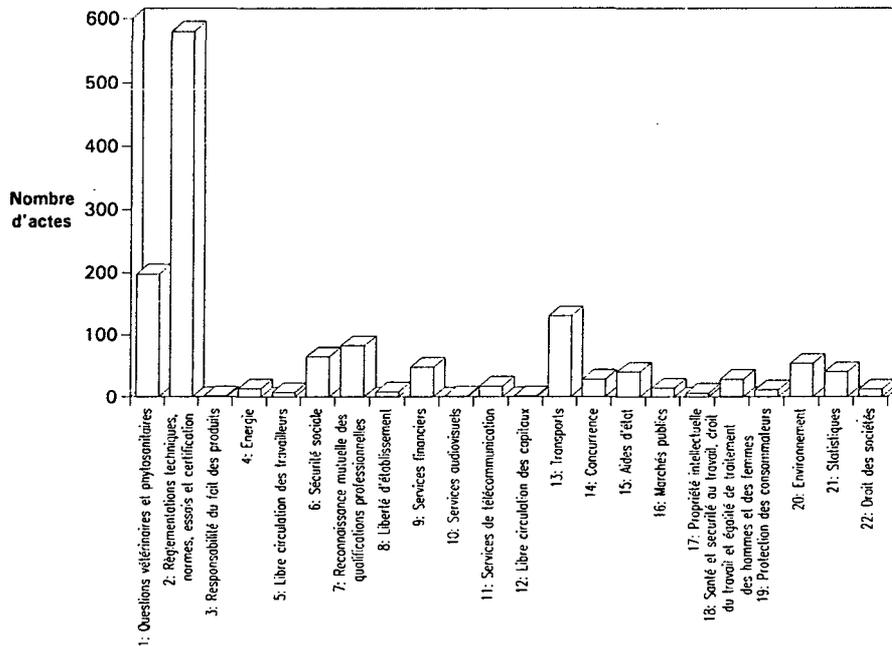


Figure 2

## Répartition des actes dans les 22 annexes de l'Accord EEE



Annexes 1-22

Figure 3

<b>REPARTITION DES ACTES DANS LES 22 ANNEXES DE L'ACCORD EEE</b>
--

**Annexe I: Questions vétérinaires et phytosanitaires**

Actes de base:	Directives	80	
	Décisions	57	235
	Autres actes <sup>1</sup>	98	
Actes modificateurs:	Directives	133	
	Décisions	24	
	Règlements	2	169
	Autres actes <sup>1</sup>	9	

**Annexe II: Règlements techniques, normes, essais et certification**

Actes de base:	Directives	242	
	Décisions	5	
	Règlements	5	309
	Autres actes <sup>2</sup>	57	
Actes modificateurs:	Directives	266	
	Décisions	2	
	Règlements	2	271
	Autres actes <sup>2</sup>	1	

**Annexe III: Responsabilité du fait des produits**

Actes de base:	Directives	1	1
----------------	------------	---	---

**Annexe IV: Energie**

Actes de base:	Directives	8	
	Règlements	1	9
Actes modificateurs:	Directives	2	
	Règlements	2	4

1 Actes dont les Etats de l'AELE et l'Autorité de surveillance AELE tiennent dûment compte / Acte dont les parties contractantes prennent acte

2 Actes dont les parties contractantes prennent acte

**Annexe V: Libre circulation des travailleurs**

Actes de base:	Directives	4	6
	Règlements	2	
Actes modificateurs:	Règlements	1	1

**Annexe VI: Sécurité sociale**

Actes de base:	Décisions	1	54
	Règlements	2	
	Autres actes <sup>2</sup>	51	
Actes modificateurs:	Règlements	9	11
	Autres actes <sup>2</sup>	2	

**Annexe VII: Reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles**

Actes de base:	Directives	55	74
	Décisions	1	
	Autres actes <sup>2</sup>	18	
Actes modificateurs:	Directives	9	9

**Annexe VIII: Liberté d'établissement**

Actes de base:	Directives	6	8
	Autres actes <sup>3</sup>	2	

**Annexe IX: Services financiers**

Actes de base:	Directives	31	38
	Autres actes <sup>2</sup>	7	
Actes modificateurs:	Directives	9	10
	Décisions	1	

---

2 Actes dont les parties contractantes prennent acte

3 Programmes généraux

**Annexe X: Services audiovisuels**

Actes de base:	Directives	1	1
----------------	------------	---	---

**Annexe XI: Services de télécommunication**

Actes de base:	Directives	5	17
	Autres actes <sup>2</sup>	12	

**Annexe XII: Libre circulation des capitaux**

Actes de base:	Directives	1	1
----------------	------------	---	---

**Annexe XIII: Transports**

Actes de base:	Directives	25	83
	Décisions	6	
	Règlements	44	
	Autres actes <sup>2</sup>	8	
Actes modificateurs:	Directives	29	47
	Décisions	1	
	Règlements	17	

**Annexe XIV: Concurrence**

Actes de base:	Directives	2	28
	Décisions	2	
	Règlements	11	
	Autres actes <sup>4</sup>	11	
Actes modificateurs:	Autres actes <sup>5</sup>	2	2

---

2 Actes dont les parties contractantes prennent acte

4 Actes dont la Commission des CE et l'Autorité de surveillance AELE tiennent dûment compte

5 Décisions de la CECA

#### **Annexe XV: Aides d'état**

Actes de base:	Directives	2	39
	Autres actes <sup>4</sup>	37	
Actes modificateurs:	Directives	1	1

#### **Annexe XVI: Marchés publics**

Actes de base:	Directives	9	14
	Décisions	1	
	Règlements	1	
	Autres actes <sup>2</sup>	3	

#### **Annexe XVII: Propriété Intellectuelle**

Actes de base:	Directives	3	6
	Décisions	3	

#### **Annexe XVIII: Santé et sécurité au travail, droit du travail et égalité de traitement des hommes et des femmes**

Actes de base:	Directives	24	24
Actes modificateurs:	Directives	4	4

#### **Annexe XIX: Protection des consommateurs**

Actes de base:	Directives	7	9
	Autres actes <sup>2</sup>	2	
Actes modificateurs:	Directives	2	2

#### **Annexe XX: Environnement**

Actes de base:	Directives	32	38
	Autres actes <sup>2</sup>	6	
Actes modificateurs:	Directives	16	16

4 Actes dont la Commission des CE et l'Autorité de surveillance AELE tiennent dûment compte

2 Actes dont les parties contractantes prennent acte

**Annexe XXI: Statistiques**

Actes de base:	Directives	10	29
	Décisions	1	
	Règlements	18	
Actes modificateurs:	Directives	4	11
	Décisions	1	
	Règlements	6	

**Annexe XXII: Droit des sociétés**

Actes de base:	Directives	9	10
	Règlements	1	
Actes modificateurs:	Directives	2	2

## Table des matières

1	Introduction . . . . .	5
2	Historique des négociations de l'accord EEE . . . . .	7
2.1	L'idée d'un Espace économique européen . . . . .	7
2.2	Vers une solution globale: le lancement du projet d'accord instituant l'EEE . . . . .	8
2.3	Le dialogue informel (mars - décembre 1989) . . . . .	9
2.4	Les pourparlers exploratoires (décembre 1989 - juin 1990) . . . . .	11
2.5	De juillet à décembre 1990 : la présidence suisse de l'AELE . . . . .	14
2.6	De janvier à juin 1991 : la présidence autrichienne de l'AELE . . . . .	19
2.7	De juillet à décembre 1991 : la présidence finlandaise de l'AELE . . . . .	24
2.8	De janvier à mai 1991 : fin des négociations et signa- ture de l'accord sous la présidence islandaise . . . . .	28
3	Structure de l'accord EEE . . . . .	30
3.1	Présentation des parties de l'accord EEE . . . . .	30
3.11	La partie principale de l'accord . . . . .	30
3.12	Les protocoles . . . . .	31
3.13	Les annexes . . . . .	32
3.14	Les déclarations, les procès-verbaux agréés et les échanges de lettres . . . . .	34
3.2	Structure générale de l'ensemble de l'accord EEE . . . . .	35

4	Appréciation d'ensemble de l'accord . . . . .	39
4.1	Appréciation de l'EEE du point de vue politique . . .	39
4.11	L'approche EEE par rapport à notre politique d'intégration antérieure . . . . .	39
4.12	Appréciation du déroulement de la négociation .	42
4.13	Appréciation de l'accord EEE pour lui-même . .	43
4.14	Appréciation de l'accord EEE par rapport à la position de la Suisse dans le processus d'intégra- tion européenne . . . . .	48
4.141	En général . . . . .	48
4.142	L'EEE et le retour à une politique d'intégra- tion pragmatique et ponctuelle . . . . .	50
4.143	L'EEE par rapport à l'adhésion à la CE . . .	52
4.15	Appréciation de l'accord EEE par rapport à la politique économique extérieure de la Suisse . .	57
4.151	En général . . . . .	57
4.152	L'accord EEE dans le contexte du système commercial multilatéral du GATT . . . . .	57
4.2	Appréciation des effets de l'accord EEE sur nos insti- tutions . . . . .	59
4.3	Appréciation de l'EEE du point de vue économique et social . . . . .	61
4.4	Appréciation de l'EEE du point de vue de la politique de l'environnement . . . . .	66
5	Arrêté fédéral d'approbation . . . . .	72
5.1	Remarques générales . . . . .	72

5.11	Compétence pour l'approbation de l'Accord EEE	72
5.12	Dispositions constitutionnelles nécessaires . . . . .	72
5.13	Unité de la matière . . . . .	73
5.14	Procédure d'adaptation du droit constitutionnel . . . . .	74
5.141	Arrêté fédéral d'approbation sans révision formelle de la Constitution . . . . .	74
5.142	L'arrêté fédéral d'approbation couplé avec une révision partielle de la Constitution fédérale . . . . .	75
5.143	Choix de la procédure . . . . .	76
5.15	Structure de l'arrêté fédéral d'approbation . . . . .	76
5.2	Approbation et ratification de l'Accord EEE et des accords entre les Etats de l'AELE (art.1 et 2 de l'arrêté fédéral d'approbation) . . . . .	77
5.21	Approbation de l'Accord EEE . . . . .	77
5.22	Approbation des accords entre les Etats de l'AELE (cf. ch. 10) . . . . .	78
5.23	Modifications ultérieures des accords . . . . .	78
5.231	Modifications de l'accord principal EEE et des accords entre les Etats de l'AELE . . . . .	78
5.232	Modifications des annexes et protocoles: reprise de nouveaux actes EEE . . . . .	80
5.3	Primauté du droit EEE sur le droit national . . . . .	82
5.4	Exclusion du référendum (art. 20 DT) . . . . .	88
5.41	Exclusion du référendum facultatif pour les modifications du droit fédéral qui doivent entrer en vigueur le 1.1.1993 . . . . .	89

5.42	Non exclusion du référendum facultatif pour les modifications du droit fédéral après le 1.1.1993 . . . . .	89
5.5	Droits de participation des cantons (art. 21 DT) . . . . .	90
5.6	Référendum obligatoire du peuple et des cantons: art. 5 de l'arrêté d'approbation . . . . .	91
5.7	Projet distinct de révision partielle de la Constitution: transformation des droits de douane à caractère fiscal sur les carburants, les véhicules automobiles et leurs parties et accessoires en taxation intérieure . . . . .	91
5.8	Mise en oeuvre de l'Accord EEE sur le plan fédéral . . . . .	92
5.81	Nécessité d'une procédure législative spécifique . . . . .	92
5.82	Principes fondamentaux devant guider le choix de la procédure législative pour introduire le droit de l'EEE en droit fédéral . . . . .	93
5.83	Description de la procédure législative proposée . . . . .	95
5.9	Mise en oeuvre de l'Accord EEE sur le plan cantonal . . . . .	96
5.91	Formes de la collaboration entre la Confédération et les cantons dans la perspective de l'EEE . . . . .	96
5.92	Première évaluation des répercussions de l'Accord EEE sur le droit cantonal . . . . .	97
5.93	Poursuite de la coopération entre la Confédération et les cantons en matière d'intégration européenne . . . . .	98
6	Commentaire du préambule et des dispositions générales de l'accord . . . . .	100
6.1	Préambule . . . . .	100
6.2	Objectifs et principes (art. 1 à 7) . . . . .	102
6.21	But de l'accord (art. 1er) . . . . .	102

6.22 Définitions (art. 2)	103
6.23 Principes	104
6.231 Remarques introductives	104
6.232 Obligation de respecter loyalement l'accord (art. 3)	104
6.233 Interdiction de discrimination à raison de la nationalité (art. 4)	105
6.234 Droit général d'évocation (art. 5)	106
6.235 Reprise de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes (art. 6)	106
6.236 Effets juridiques des règlements et direc- tives communautaires repris dans l'accord EEE (art. 7)	107
7 Commentaire des dispositions matérielles de l'Accord et de leur mise en oeuvre sur les plans fédéral et cantonal	109
7.1 Remarques générales	109
7.11 Buts et structure du chapitre	109
7.12 L'acquis	110
7.13 Conséquences matérielles et juridiques de l'ac- quis en Suisse	110
7.14 La démarche législative	111
7.15 Présentation d'ensemble des dispositions matéri- elles de l'Accord et de leurs conséquences	112
7.16 Périodes transitoires	115
7.17 Droit futur de l'EEE	115

7.2 Libre circulation des marchandises (art. 8 à 27) . . . . .	118
7.21 En général . . . . .	118
7.211 Champ d'application . . . . .	121
7.212 Règles d'origine . . . . .	122
7.22 Droits de douane et restrictions quantitatives . . . . .	125
7.221 Droits de douane et taxes d'effet équivalent . . . . .	125
7.222 Droits de douane à caractère fiscal . . . . .	126
7.223 Restrictions quantitatives et mesures d'effet équivalent . . . . .	128
7.224 Monopoles nationaux à caractère commer- cial . . . . .	131
7.23 Produits agricoles . . . . .	132
7.24 Poissons et produits de la mer . . . . .	136
7.25 Produits agricoles transformés . . . . .	137
7.26 Acier . . . . .	140
7.27 Taxes internes non discriminatoires . . . . .	142
7.28 Coopération en matière douanière . . . . .	144
7.29 Collaboration dans le domaine vétérinaire . . . . .	147
7.291 Animaux et produits animaux . . . . .	147
7.292 Aliments pour animaux . . . . .	150
7.210 Coopération dans le domaine phytosanitaire . . . . .	152
7.211 Prescriptions techniques . . . . .	155
7.2111 Dispositions horizontales . . . . .	155

7.2112	Dispositions concernant les secteurs de produits particuliers (introduction)	163
7.2113	Véhicules à moteur, motocycles et tracteurs	165
7.2114	Appareils et machines	169
7.2115	Appareils électriques	172
7.2116	Métrologie	173
7.2117	Denrées alimentaires et objets usuels	174
7.2118	Médicaments et appareils médicaux	178
7.2119	Engrais	181
7.21110	Substances et préparations dangereuses	182
7.21111	Cosmétiques	192
7.21112	Prescriptions sur les produits concernant la protection de l'environnement et des consommateurs	193
7.21113	Technologie de l'information, télécommunication et traitement des données	196
7.21114	Produits de construction	198
7.212	Responsabilité du fait des produits	201
7.213	Energie	204
7.3	La libre circulation des personnes (art. 28 à 30) et la liberté d'établissement (art. 31 à 35)	208
7.31	Notions générales	208
7.32	La libre circulation des travailleurs (art. 28)	214
7.33	Emplois dans l'administration publique	225
7.34	La libre circulation des indépendants	228

7.35	Personnes sans activité lucrative . . . . .	233
7.36	Sécurité sociale (art. 29) . . . . .	236
7.37	Reconnaissance mutuelle des diplômes (art. 30) . . . . .	251
7.38	Liberté d'établissement des entreprises . . . . .	260
7.4	Libre circulation des services (art. 36 à 39) . . . . .	263
7.41	Généralités . . . . .	263
7.42	Services financiers . . . . .	265
7.421	Services bancaires . . . . .	267
7.422	Assurances . . . . .	276
7.423	Bourse et valeurs mobilières . . . . .	284
7.424	Blanchissage de fonds . . . . .	289
7.43	Services de communication et d'information . . . . .	292
7.431	Télécommunications . . . . .	292
7.432	Poste . . . . .	297
7.433	Services de l'information . . . . .	297
7.44	Services audiovisuels . . . . .	298
7.441	Télévision . . . . .	298
7.442	Droit du cinéma . . . . .	300
7.45	Prestations de transport (art. 47 à 52) . . . . .	302
7.451	Transports terrestres . . . . .	304
7.452	Navigation intérieure . . . . .	323
7.453	Navigation maritime . . . . .	324
7.454	Aviation civile . . . . .	325

7.5 Libre circulation des capitaux (art. 40 à 45, 124 et 125)	329
7.51 Généralités . . . . .	329
7.52 Acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger . . . . .	331
7.6 Coopération de politique économique et monétaire (art. 46) . . . . .	338
7.7 Balance des paiements . . . . .	339
7.8 Droit de la concurrence et autres règles communes (art. 53 à 65) . . . . .	340
7.81 Droit de la concurrence . . . . .	340
7.82 Règles applicables aux entreprises . . . . .	343
7.83 Aides publiques . . . . .	355
7.84 Règles de dumping . . . . .	360
7.85 Marchés publics . . . . .	360
7.86 Propriété intellectuelle . . . . .	368
7.9 Politiques horizontales et d'accompagnement (art. 66 à 88) . . . . .	372
7.91 Généralités . . . . .	372
7.92 Politique sociale . . . . .	373
7.921 Généralités . . . . .	373
7.922 Sécurité et santé au travail . . . . .	375
7.923 Egalité de traitement de l'homme et de la femme . . . . .	377
7.924 Droit des travailleurs . . . . .	377

7.925	Participation des travailleurs dans l'entreprise . . . . .	381
7.93	Protection des consommateurs . . . . .	381
7.94	Protection de l'environnement . . . . .	386
7.941	Introduction . . . . .	386
7.942	Information sur l'environnement . . . . .	387
7.943	L'étude de l'impact sur l'environnement . . . . .	389
7.944	Déchets . . . . .	390
7.945	Organismes génétiquement modifiés . . . . .	391
7.95	Coopération en matière de statistiques . . . . .	394
7.96	Droit des sociétés . . . . .	398
7.97	Recherche et Développement . . . . .	407
7.98	Services d'information . . . . .	410
7.99	Education et Jeunesse . . . . .	410
7.910	Petites et moyennes entreprises . . . . .	413
7.911	Tourisme . . . . .	413
7.912	Programme MEDIA . . . . .	414
7.913	Protection de la population . . . . .	415
7.10	Cohésion économique et sociale . . . . .	415
7.11	Problèmes transversaux . . . . .	418
7.111	Egalité de l'homme et de la femme . . . . .	418
7.112	Organisation judiciaire fédérale . . . . .	425
7.1121	Primauté du droit EEE . . . . .	426

7.1122	Garantie des voies de recours selon le droit EEE . . . . .	430
7.1123	Interdiction de la discrimination . . . . .	435
7.1124	Représentation des parties devant les Tri- bunaux fédéraux . . . . .	437
7.1125	Exécution des arrêts rendus par des organes de la CE et de l'AELE condamnant à une prestation pécuniaire . . . . .	438
7.1126	Charge des autorités compétentes . . . . .	439
7.113	La publication du droit de l'EEE . . . . .	439
7.114	Aspects de droit pénal . . . . .	441
8	Commentaire des dispositions institutionnelles de l'accord (art. 89-114) . . . . .	449
8.1	Remarques générales . . . . .	449
8.2	La structure de l'association (art. 89-96) . . . . .	450
8.21	Le Conseil de l'EEE (art. 89-91) . . . . .	450
8.22	Le Comité mixte de l'EEE (art. 92 - 94) . . . . .	451
8.23	La coopération parlementaire (art. 95) . . . . .	452
8.24	La coopération entre les partenaires économiques et sociaux . . . . .	453
8.3	La procédure décisionnelle (art. 97 - 104) . . . . .	454
8.31	L'autonomie de décision des parties (art. 97). . . . .	454
8.32	La phase initiale du processus de décision EEE (schémas 1 et 2) . . . . .	455
8.33	La phase finale du processus de décision EEE (schémas 1, 3 et 4) . . . . .	457

8.34	L'association d'experts des Etats de l'AELE aux travaux de comités communautaires (art. 100-101)	460
8.4	L'homogénéité, la procédure de surveillance et le règlement des différends . . . . .	462
8.41	Résultat des négociations jusqu'à l'avis 1/91 de la Cour de justice des Communautés européennes .	462
8.42	L'avis 1/91 de la Cour de justice des Communautés européennes . . . . .	464
8.43	Aperçu des négociations jusqu'à l'avis 1/92 de la Cour de justice des Communautés européennes .	466
8.44	L'avis 1/92 de la Cour de justice des Communautés européennes . . . . .	468
8.45	Commentaire des nouvelles dispositions de l'accord . . . . .	469
8.451	L'homogénéité . . . . .	469
8.452	La procédure de surveillance . . . . .	472
8.453	Le règlement des différends . . . . .	473
8.5	Mesures de sauvegarde et de rétablissement de l'équilibre de l'accord . . . . .	477
9	Commentaire des dispositions générales et finales de l'accord . . . . .	479
9.1	Clause évolutive (art. 118) . . . . .	479
9.2	Statut juridique des annexes et des protocoles (art. 119) . . . . .	480
9.3	Relations entre l'Accord EEE et les traités internationaux existants (art. 120) . . . . .	480
9.31	Règles du droit international public . . . . .	480

9.32	Traités avec la CEE . . . . .	481
9.33	Règles particulières . . . . .	481
9.34	Traités avec des Etats de la CE et de l'AELE . . . . .	482
9.35	Résumé . . . . .	483
9.4	Coopération régionale (art. 121) . . . . .	484
9.5	Secret de fonction (art. 122) et clause générale de sauvegarde (art. 123) . . . . .	485
9.51	Secret de fonction (art. 122) . . . . .	485
9.52	Clause générale de sauvegarde (art. 123) . . . . .	485
9.6	Interdiction de toute discrimination concernant la participation au capital de sociétés (art.124) et régime de la propriété des parties contractantes (art. 125) . . . . .	486
9.61	Interdiction de toute discrimination concernant la participation au capital de sociétés (art.124) . . . . .	486
9.62	Régime de la propriété des parties contractantes (art. 125) . . . . .	486
9.7	Champ d'application territorial (art. 126) . . . . .	486
9.8	Retrait de l'accord (art. 127) et participation à l'Accord (art. 128) . . . . .	487
9.81	Retrait de l'accord (art. 127) . . . . .	487
9.82	Participation à l'accord (art. 128) . . . . .	487
9.9	Langues de l'accord, ratification ou approbation, dépositaire et entrée en vigueur (art.129) . . . . .	487
10	Structures EEE des Etats de l'AELE . . . . .	489
10.1	Introduction . . . . .	489
10.2	L'Autorité de surveillance AELE . . . . .	491

10.21	Compétences de l'Autorité de surveillance AELE	491
10.22	Organisation de l'Autorité de surveillance AELE	496
10.23	Conséquences juridiques sur le plan de la Confédération et des cantons	497
10.3	Cour AELE	498
10.31	Compétences de la Cour AELE	499
10.32	Organisation de la Cour AELE	500
10.33	Conséquences juridiques sur le plan de la Confédération et des cantons	501
10.4	Le Comité permanent des Etats de l'AELE	501
10.41	Compétences du Comité permanent	501
10.42	Organisation du Comité permanent	502
10.43	Conséquences juridiques sur le plan de la Confédération et des cantons	503
10.5	Le Comité de parlementaires des Etats de l'AELE	503
10.6	Services du Secrétariat de l'AELE dans le cadre de l'EEE	504
10.7	Mesures intérimaires	505
11	Conséquences financières et sur l'état personnel	506
11.1	Sur le plan de la Confédération	506
11.11	Charges supplémentaires pour la Confédération	506
11.12	Allégements des finances de la Confédération	512
11.121	Recettes fiscales	512
11.122	Diminution des dépenses dans le domaine des achats publics	513

11.13	Effet global sur le budget de la Confédération . . . . .	514
11.14	Effets sur l'état du personnel . . . . .	514
11.2	Sur le plan des cantons et des communes . . . . .	517
11.21	Charges supplémentaires pour les cantons et les communes . . . . .	517
11.22	Allègement des finances cantonales et communales . . . . .	521
11.23	Effet global . . . . .	523
12	Programme de législation . . . . .	524
13	Constitutionnalité . . . . .	525
13.1	Base constitutionnelle . . . . .	525
13.2	Forme de l'arrêté fédéral . . . . .	525
13.3	Forme du référendum . . . . .	526
13.31	Le référendum en matière de traités internationaux . . . . .	526
13.32	Eléments supranationaux des structures établies dans l'EEE . . . . .	527
13.33	Conclusion . . . . .	529
13.4	Résumé . . . . .	529

## Table des matières des annexes du Message

Projet d'arrêté fédéral d'approbation

- 1 Liste des lois fédérales à modifier ou à adapter
- 2 Texte de l'accord principal EEE
- 3 Tableau synoptique de l'accord, de ses annexes, protocoles, déclarations et procès-verbaux agréés
- 4 Listes des périodes transitoires négociées par la Suisse
- 5 Tableaux synoptiques indiquant la nature juridique des actes communautaires repris dans l'accord EEE, leur répartition par domaines et la distinction entre les actes de base et leurs modifications

**Volume 2**

1. Accord sur l'Espace économique européen (Accord EEE)
2. Textes qui font partie intégrante de l'Accord EEE :
  - Protocoles
  - Annexes
  - Déclarations
  - Procès-verbaux agréés
3. Acte final relatif à l'Accord EEE
4. Tableau synoptique de l'Accord EEE

**Volume 3**

1. Accord entre les Etats de l'AELE relatif à l'institution d'une Autorité de surveillance et d'une Cour de justice
2. Accord entre les Etats de l'AELE relatif au Comité permanent
3. Accord relatif à un comité de parlementaires des Etats de l'AELE
4. Accord de coopération entre les Etats de l'AELE et la Banque européenne d'investissement
5. Accord sous forme d'échange de lettres entre la CEE et la Suisse concernant certains arrangements dans le domaine agricole

## **Message relatif à l'approbation de l'accord sur l'Espace économique européen du 18 mai 1992**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1992
Année	
Anno	
Band	4
Volume	
Volume	
Heft	33
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	92.052
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	21.08.1992
Date	
Data	
Seite	1-653
Page	
Pagina	
Ref. No	10 107 066

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.